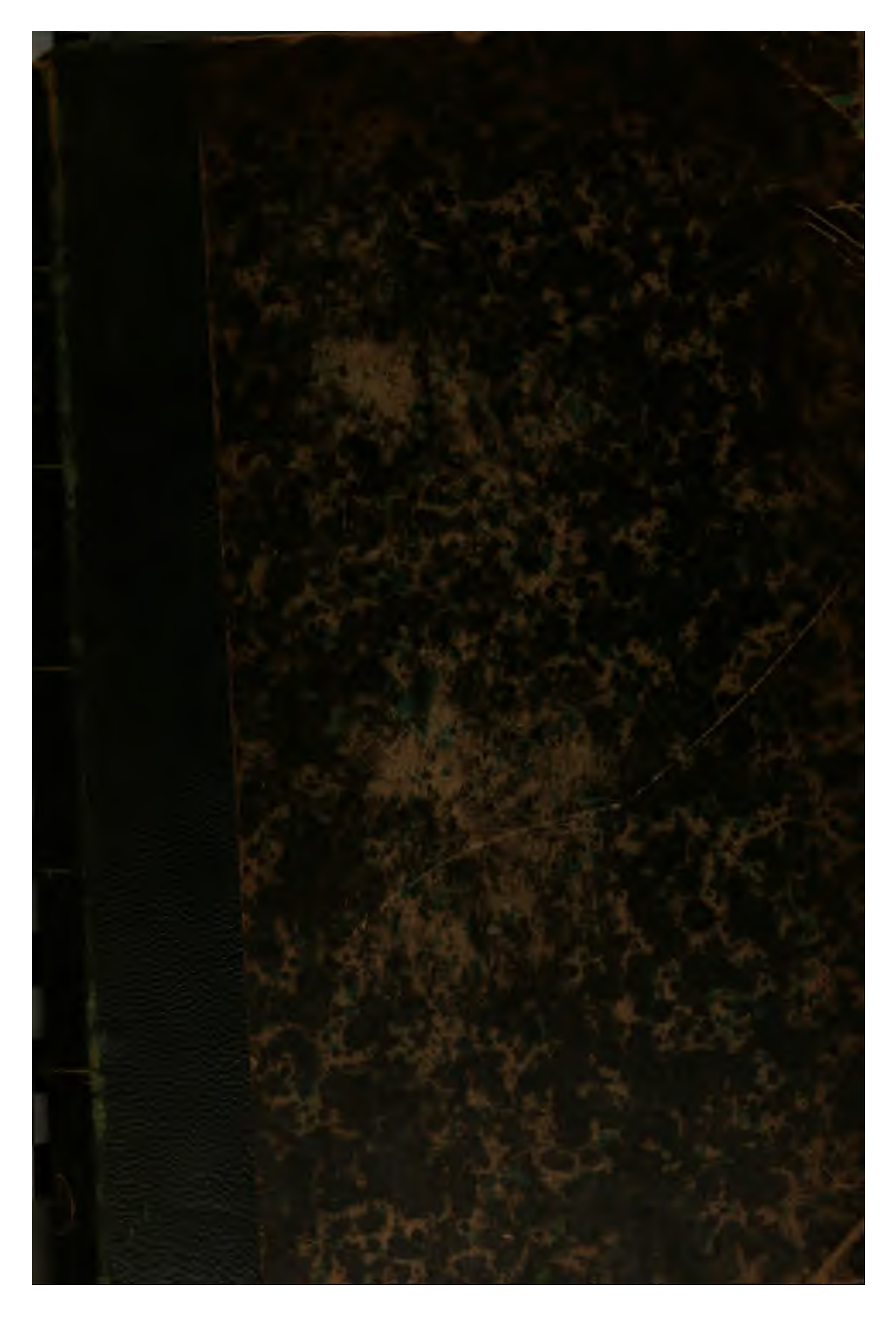
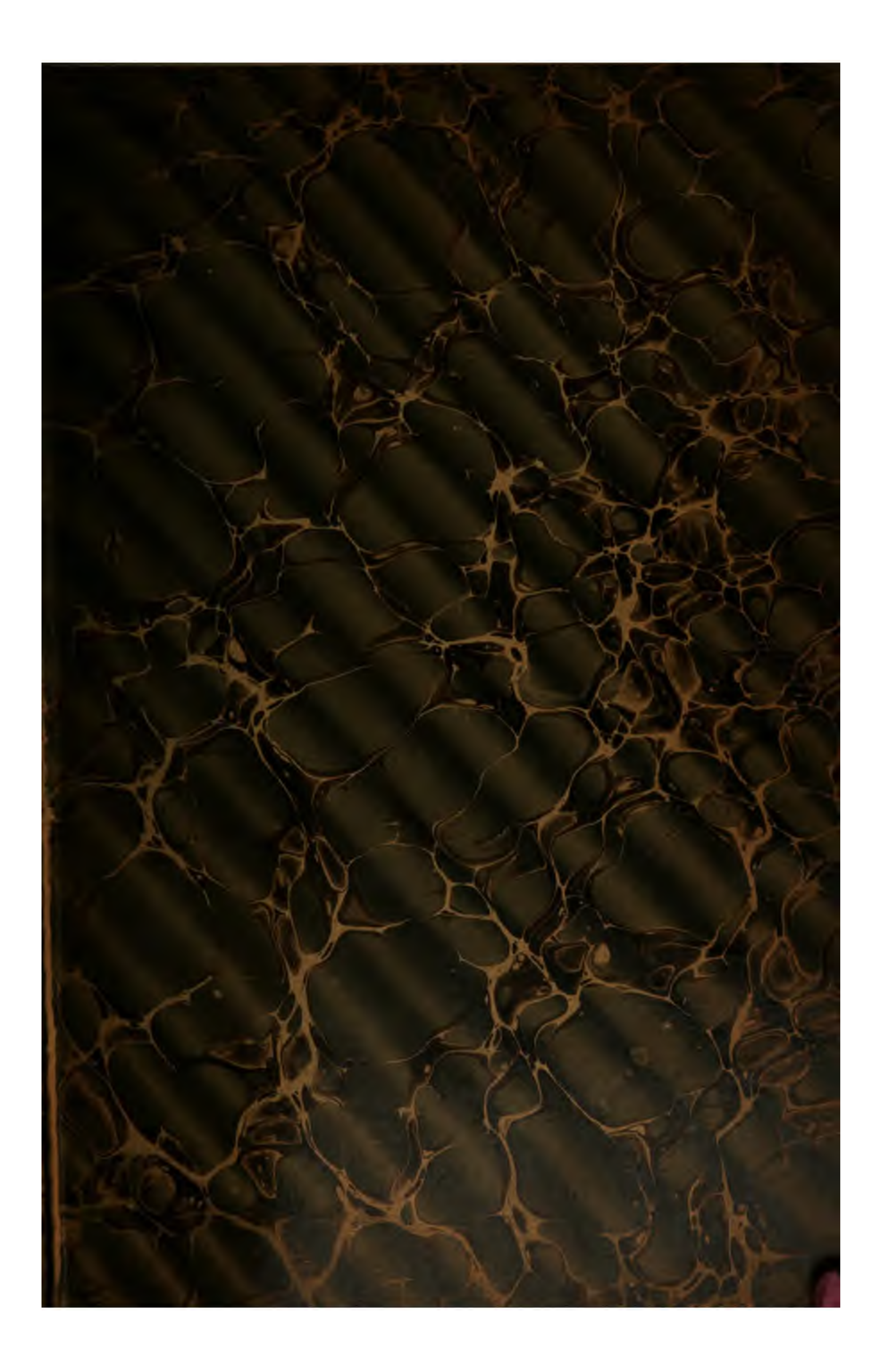






LA DÉCLARATION DE GUERRE

ET SES EFFETS IMMÉDIATS

ÉTUDE D'HISTOIRE ET DE LÉGISLATION COMPARÉE

LA DÉCLARATION DE GUERRE

ET

SES EFFETS IMMÉDIATS

ÉTUDE D'HISTOIRE ET DE LÉGISLATION COMPARÉE

PAR

LUCIEN DE SAINTE CROIX

Ancien élève de l'École des Sciences Politiques et de l'École pratique des Hautes Études,

DOCTEUR EN DROIT

ATTACHÉ AU SÉNAT.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1892

LA DÉCLARATION DE GUERRE

ET SES EFFETS IMMÉDIATS

CHAPITRE PREMIER

LA GUERRE ET LE DROIT.

De même qu'il y a une société des individus, il y a une société des États et, en vertu du principe que, partout où il existe des relations sociales, il doit nécessairement y avoir un droit pour les régler : *ubi societas, ibi jus est,* de même, à côté du droit civil qui régit les rapports entre particuliers, il y a un autre droit, le droit international ou droit des gens, destiné à régir les rapports entre les États (1).

Bien que très dissemblables au point de vue de leur application et de leur sanction, ces deux droits n'en constituent pas moins, au même titre, un ensemble de pré-

(1) « Il y a eu, dit Turgot, un droit des gens entre les nations, dès qu'elles eurent un certain commerce ensemble, comme des règles de morale entre les hommes, dès qu'ils se sont rencontrés, parce qu'il n'y a pas de sociétés sans lois ». Turgot, *Pensées et Fragments. Œuvres.* Paris, Guillaumin, 1844, t. II, p. 673.

ceptes obligatoires. Ils se composent l'un et l'autre de règles qui, nées de la libre initiative de ceux qui, à l'origine, acceptèrent d'y être soumis, prirent, par suite de leur conformité avec les principes de la raison et de leur utilité pour le bien commun, un caractère impératif, qui les transforma en coutumes obligatoires. Le droit civil, par suite de l'affermissement du pouvoir central au sein de chaque État, eut le double avantage d'être interprété par des tribunaux constitués et d'être imposé, par la force publique, sous forme de décisions de justice, à l'obéissance des particuliers. Ces deux avantages ont fait, jusqu'à présent, défaut au droit international par suite de l'état d'isolement relatif et d'autonomie où vivent actuellement les nations, mais, de ce qu'il n'a à son service ni tribunaux pour le proclamer, ni force publique pour le faire respecter, il ne s'ensuit nullement qu'ayant même origine et même nature que le droit civil, il n'ait pas, au même titre que lui, force obligatoire. Le nier, ainsi que l'ont essayé certains publicistes, serait faire preuve d'une intelligence bien peu philosophique de la nature intime des préceptes juridiques. C'est qu'en effet, comme l'on écrit deux jurisconsultes dont l'autorité est, en toute matière, du plus grand poids, « toute règle légitimement susceptible de devenir l'objet d'une coercition extérieure est par cela même une règle juridique ; l'absence d'institutions propres à en assurer l'observation ne la prive pas de ce caractère et ne lui enlève pas son autorité intrinsèque (1) ».

Le droit des gens existe donc à titre de véritable droit

(1) Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, § 8, note 4.

et embrasse pour les régler toutes les relations qui unissent les États, non seulement en temps de paix, mais aussi en temps de guerre. Comme il y a un droit de la paix, il y a un droit de la guerre. « Elle a ses lois, ses conditions légales d'action, comme l'état de paix a les siennes (1) ». La guerre consistant essentiellement dans l'emploi de la force, auquel un État, qui prétend avoir un droit vis-à-vis d'un autre État, a recours comme au suprême moyen de contraindre celui-ci à reconnaître ce droit, il peut sembler qu'elle se réduise presque à la mise en œuvre, avec des degrés divers d'habileté, d'engins de destruction, dont l'activité meurtrière, s'exerçant dans une sphère où rien ne s'élève au-dessus du simple jeu des lois physiques, assure, d'une manière aveugle, le succès du plus fort. Le déploiement de force matérielle qui caractérise la guerre et qui en constitue, en effet, la manifestation la plus visible, peut faire illusion sur sa véritable nature et donner lieu de croire ainsi, que, selon le mot de Cicéron, toute loi est muette au milieu des armes, *silent leges inter arma* (2), ou encore que, comme dit notre vieux Corneille:

....Quand par le fer les choses sont vidées,
La justice et le droit sont de vaines idées (3).

La vérité est que, si l'histoire nous montre trop souvent le spectacle de la force triomphant au mépris du droit, il faut se garder d'en conclure à l'incompatibilité de ces deux puissances. Non seulement l'usage de la force n'a rien en soi de contraire à la morale sociale qui sert

(1) A. Morin, conseiller à la Cour de cassation, *Lois relatives à la guerre*, t. I, p. 87.
(2) Cicéron, *Mil.* 4, 10.
(3) Paroles de Photin dans *La Mort de Pompée*.

de fondement au droit, mais il est, au point de vue de cette morale, légitime et même obligatoire de mettre la force au service du droit. La force sans le droit serait la brutalité inintelligente et l'extermination universelle; le droit sans la force se verrait réduit à des protestations sans espérance. L'ordre, premier besoin des sociétés, ne règne que par leur accord. La guerre, assurément, comporte l'usage de la force, mais seulement de la force subordonnée au droit.

La guerre, loin d'être une explosion sauvage de passions aveugles, relève du droit, tout d'abord, par son but. Bien qu'en l'absence d'autorité supérieure ayant mission de dire le droit entre États, toutes les prétentions émises par chacun d'eux soient présumées légitimes, il n'en est pas moins certain que le bien fondé de ces prétentions au point de vue du juste et de l'injuste est loin d'être chose indifférente, qu'elles sont très susceptibles de faire l'objet d'un jugement moral et que, par suite, la guerre qui a pour but de les faire prévaloir est, d'une manière spéculative, il est vrai, mais néanmoins très réelle, dominée par la notion du droit (1). « L'État qui entreprend une guerre tranche, par cela même, la question de justice qui en est la cause. Il tend à imposer par la force la solution qu'il croit conforme au droit, et il accomplit en cela un acte de juridiction en même temps qu'un acte de coercition.... C'est comme organe de la justice que la puissance qui engage les hostilités vise à imposer sa volonté par la victoire (2). » La guerre relève encore du droit à un

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, §§ 515 à 519.

(2) Ch. Périn, membre correspondant de l'Institut, *L'ordre international*, p. 93 et 94.

autre point de vue, qui est celui de la manière même de faire usage de la force, lorsqu'il a été reconnu nécessaire et juste d'y recourir. « Les États qui se font la guerre rompent entre eux les liens formés par le droit des gens en temps de paix ; mais il ne dépend pas d'eux d'anéantir les faits sur lesquels repose le droit des gens. Ils ne peuvent pas supprimer la civilisation accomplie, les mœurs acquises, les notions intellectuelles développées par les nations. Comme ils ne peuvent anéantir ces faits, il faut qu'ils en tiennent compte et, comme ces faits se sont imposés à la fois à tous les États qui ont été en guerre, tous se sont trouvés dans la nécessité d'en tenir compte en même temps. Il en est résulté une sorte d'entente tacite dans la manière d'employer la force, et certaines pratiques, qui se sont établies, parce qu'elles résultent des rapports nouveaux créés par l'état de guerre, qui sont passées à l'état de coutume et qui, ayant été acceptées et continuant à être respectées par tout le monde, sont devenues de véritables obligations et par suite ont créé des droits. C'est ainsi que la guerre, sans être ni un devoir ni un droit pour les États les uns envers les autres, a engendré des devoirs et des droits, dont l'ensemble forme le droit des gens en temps de guerre (1), » droit susceptible d'améliorations et dont le progrès se rattache étroitement au progrès général de la civilisation elle-même.

Il y a ainsi un droit de la guerre, au même titre qu'il y a un droit des gens. On s'est pourtant demandé si, tout en admettant son existence, il n'y aurait pas avantage à n'en point tenir compte dans la pratique. Si étrange

(1) Funck-Brentano et Albert Sorel, *Précis de droit des gens*, p. 238.

que puisse paraître cette opinion, elle dérive d'une idée dont nous aurons à reconnaître la justesse, à savoir que la guerre est un mal. La guerre étant une institution mauvaise, pourquoi, disent les partisans de cette opinion, chercher, par une réglementation savante, à en réduire les funestes effets ? Ne serait-il pas préférable de l'abandonner à elle-même, de la laisser en toute liberté se manifester telle qu'elle est, dans l'espoir que ses excès mêmes, se révélant enfin sans que rien vienne en diminuer l'horreur, hâteraient sa disparition complète, en inspirant au monde civilisé la crainte de retomber dans la pire des barbaries ? Cette manière de voir, si honorable que soit le sentiment d'où elle émane, ne saurait être accueillie. Elle repose, en effet, sur une conception inexacte de la loi, suivant laquelle s'accomplit le progrès social. Ce n'est pas par de brusques changements, mais seulement par voie de lente évolution que ce progrès peut se réaliser d'une manière durable. Là comme ailleurs, le temps ne respecte que ce à quoi il a collaboré. Quel est le terme de cette évolution ? Nul ne saurait le dire ; nul ne peut affirmer, par conséquent, que la guerre doive être jamais supprimée. Mais ce qui est certain, c'est que si, un jour, elle doit l'être, son abolition sera l'œuvre d'une longue suite de générations. C'est ainsi, grâce à un effort prolongé durant des siècles, qu'ont fini par être effacées des institutions injustes que leurs contemporains supposaient pourtant éternelles, l'esclavage, qu'Aristote croyait être de droit naturel, les guerres privées « dont la suppression était une réforme jugée aussi chimérique au XIV[e] siècle que la paix universelle au XIX[e] (1) ». Le

(1) Picot, *Histoire des Etats généraux*, t. I, p. 185.

progrès n'ayant jamais lieu par soubresauts, *natura non facit saltus*, pas plus dans l'ordre des idées morales que dans celui des phénomènes naturels, n'oublions pas, sans jamais perdre de vue aucun noble but, sans jamais cesser de nous orienter vers l'idéal, qu'on ne l'atteint que pas à pas, et répétons, après Portalis, que, dans la pratique, « la maxime du sage doit être non de chercher le mieux absolu que les choses et les hommes ne comportent peut-être pas, mais ce mieux relatif qui est toujours à notre portée, qui est indiqué par l'expérience et qui sort des principes de la raison assortis aux besoins des sociétés (1) ». Nous serons ainsi amenés à conclure que le meilleur moyen de travailler à l'abolition de la guerre c'est encore, suivant la belle expression de Kant dans sa *Doctrine du droit*, de commencer par l'humaniser.

Après avoir démontré qu'il existe un droit de la guerre, non seulement susceptible d'être étudié en théorie, mais utile à observer dans la pratique, nous avons à rechercher quel est le mode de détermination, en vertu duquel ce droit devra être fixé et amélioré, dans le sens des progrès de la civilisation.

Le droit international étant, d'une manière générale, à la fois l'œuvre de la raison spéculative et de la raison pratique, le jurisconsulte qui l'étudie doit commencer par rechercher quels sont les usages les plus communément observés dans les relations entre peuples, puisque c'est le fait qui, de tout temps, a préparé la naissance du droit, en lui donnant sa matière. « Les lois, a dit Montesquieu dans sa définition bien connue, les lois sont les

(1) Portalis, Discours prononcé à l'inauguration du Conseil des Prises, le 15 floréal an VIII. Voir le *Moniteur Universel* du 16 floréal.

rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses (1) ». Mais, comme il a soin de le faire aussitôt remarquer, on doit se garder de confondre les lois du monde matériel avec celles qui régissent l'humanité. L'homme est un être intelligent, qui ne saurait avoir été produit par une fatalité aveugle. Ceux qui l'ont soutenu « ont dit une grande absurdité ». L'univers est l'œuvre d'une intelligence suprême qui n'a rien laissé au hasard ; elle a donné au monde de la matière des lois physiques immuables et à l'homme la raison nécessaire pour se donner à lui-même les lois appropriées à sa nature. « Les êtres particuliers intelligents peuvent avoir des lois qu'ils ont faites : mais ils en ont aussi qu'ils n'ont pas faites. Avant qu'il y eût des êtres intelligents, ils étaient possibles ; ils avaient donc des rapports possibles et par conséquent des lois possibles. Avant qu'il y eût des lois faites, il y avait des rapports de justice possibles. Dire qu'il n'y a rien de juste ni d'injuste que ce qu'ordonnent ou défendent les lois positives, c'est dire qu'avant qu'on eût tracé de cercle, tous les rayons n'étaient pas égaux. Il faut donc avouer des rapports d'équité antérieurs à la loi positive qui les établit. »

La part de la raison spéculative dans l'œuvre de l'élaboration du droit consiste à rechercher dans les faits et à en dégager ces rapports d'équité ; le rôle de la raison pratique est de s'appliquer aux vérités morales, ainsi découvertes par la raison spéculative, pour les faire peu à peu passer dans l'ordre de la réalité, par l'établissement de règles de droit positif, fondées sur ces vérités. Mais autant la raison spéculative, qui n'a souci que du

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. I, ch. 1.

vrai, doit faire preuve de hardiesse dans ses recherches, autant la raison pratique doit montrer de prudence dans l'application qu'elle fait à la réalité contingente des principes de la justice absolue.

Nous inspirant de ces considérations dans l'étude que nous entreprenons sur la déclaration de guerre, et convaincu qu'en une semblable matière, ce serait manquer aux règles d'une saine méthode que de ne point, au risque de quelque longueur apparente, éclairer, dès l'abord, à fond, notre sujet, en en développant toute la philosophie, nous commencerons par rechercher comment il faut apprécier la guerre au point de vue de l'évolution générale de la civilisation. C'est seulement après avoir dégagé de l'histoire de cette institution dans le passé les règles qui doivent la dominer dans l'avenir, que nous aborderons l'étude de la déclaration de guerre. Nous verrons, d'abord, à qui appartient, dans chaque État, le droit de paix et de guerre, puis comment ce droit s'exerce d'État à État. Nous rechercherons ensuite quels sont les effets immédiats de la déclaration de guerre, relativement aux belligérants et aux neutres, en ce qui concerne les rapports d'État à État, d'État à particulier, de particulier à particulier, soit quant aux personnes, soit quant aux biens et quant aux droits. Nous examinerons enfin, en terminant,si et dans quelle mesure les règles établies dans les chapitres précédents, s'appliquent aux cas où le conflit entre États, sans occasionner une guerre proprement dite, a donné lieu à des hostilités d'un caractère plus ou moins grave.

CHAPITRE II

LA GUERRE ET LA CIVILISATION.

Le mot de civilisation est d'origine assez récente dans notre langue. Inconnu au XVII[e] siècle, il ne figure même pas encore dans l'*Encyclopédie* publiée en 1753, par Diderot et d'Alembert. C'est Turgot qui, tout plein de l'idée que ce mot exprime, a vraisemblablement été le premier à en user (1). Il n'a été accueilli par le dictionnaire de l'Académie que dans l'édition de 1835 et, selon la remarque très juste de Littré, il n'a été beaucoup employé que par les écrivains modernes, quand la pensée publique s'est fixée sur le développement de l'histoire. Quelle est donc la signification de ce mot, si usuel aujourd'hui, quoique relativement si peu ancien dans notre langue? Un des plus illustres parmi ceux qui ont essayé d'en fixer le sens, Guizot, l'historien de la civilisation en France et en Europe, l'a défini « le développement de

(1) Turgot emploie le mot de *civilisation* dans ses *Pensées et Fragments*. « Au commencement de la civilisation, dit-il (*Œuvres*, tome II, p. 674) le progrès peut être et surtout paraître rapide, etc. » Voir les discours prononcés par Turgot, en qualité de prieur de la Sorbonne, le 3 juillet 1750, sur les avantages que l'établissement du christianisme a procurés au genre humain et, le 11 décembre de la même année, sur les progrès successifs de l'esprit humain. « Ce second discours est, d'ailleurs, beaucoup plus important que le premier. C'est un tableau de l'histoire universelle, écrit avec un grand talent, plein de réflexions étonnamment mûries... empreint d'idées très libérales, d'où ressort à chaque ligne un sentiment extrêmement vif de la perfectibilité humaine ». Léon Say. *Turgot*, Paris, Hachette, 1887, p. 20-21.

l'activité sociale et celui de l'activité individuelle (1) », et c'est bien dans cette acception que, d'une manière générale, il a été pris, depuis que Turgot l'a fait entrer dans l'usage. Nous croyons cependant qu'il est possible d'en déterminer la signification d'une manière plus exacte et plus précise, en disant que la civilisation est l'ensemble des éléments d'une vie sociale organisée, qui, produits par le développement solidaire et progressif des individus et des institutions, ont assuré à l'humanité la domination sur les forces de la nature.

La civilisation ainsi définie, nous devons, pour nous faire de la guerre une idée juste et d'où il nous soit possible de dégager les principes auxquels cette institution devra se conformer d'une manière de plus en plus étroite dans l'avenir, nous demander quel rôle elle a joué jusqu'à ce jour dans les annales de l'humanité civilisée et quel rôle elle y joue encore dans le présent.

Nous trouverons la réponse à cette double question, en interrogeant successivement la philosophie et l'histoire.

Section I. — *La guerre et la philosophie.*

Il ne saurait entrer dans notre pensée de passer en revue tous les jugements dont la guerre a été l'objet de la part des philosophes. Nous avons déjà, d'ailleurs, en prouvant qu'elle était comprise dans la sphère du droit, pris parti en faveur de sa légitimité. Le problème philosophique que nous avons à examiner se trouve par là

(1) Guizot, *Histoire de la civilisation en Europe*, 1re leçon.

même notablement circonscrit et ce que nous avons à nous demander, c'est simplement si, étant admis, d'une part, que le partage de l'humanité en nations autonomes est conforme aux lois de son développement, et, d'autre part, que la guerre est un moyen licite de vider les différends entre nations, ce moyen est bon en lui-même, indépendamment de la fin à laquelle il sert, si la guerre joue, au point de vue des progrès de la civilisation, un rôle utile ou nuisible, si, en d'autres termes, elle est un bien ou un mal.

Une telle question causera peut-être un peu de surprise. Si nous croyons nécessaire de la poser, c'est que, dût-on au premier abord s'en étonner, elle a été résolue en des sens bien opposés.

On a soutenu, en effet, contrairement à l'opinion la plus communément admise et aussi, semble-t-il, la seule naturelle et raisonnable, que la guerre est un véritable bien. Tel a été, particulièrement en notre siècle, le sentiment de Proudhon, du maréchal de Moltke et de Joseph de Maistre.

Proudhon, philosophe matérialiste, considérait le monde comme étant, d'une manière exclusive, la résultante plus ou moins heureuse, en tout cas accidentelle, du conflit incessant des forces physiques. Qu'il ait, par suite, envisagé la guerre comme le stimulant de l'activité universelle, — πάντων πατὴρ πόλεμος, pour emprunter l'expression des philosophes grecs, — c'est le contraire qui devrait étonner. Pour lui prouver qu'il était dans l'erreur, il faudrait, remontant jusqu'aux principes mêmes de sa philosophie, lui démontrer qu'au-dessus de la force matérielle, il y a la morale et le droit, et que

les sciences politiques et juridiques ne sauraient être considérées comme de simples branches de l'histoire naturelle. Après ce que nous avons dit dans le chapitre précédent, c'est là une démonstration qu'on n'attend pas de nous et on admettra volontiers que l'opinion de Proudhon sur la guerre, pas plus que le reste de son système, n'a de titres suffisants à être accueillie.

Le maréchal de Moltke dans sa célèbre lettre à M. Bluntschli (1) a déclaré « que la guerre fait partie de l'ordre de choses établi par Dieu et que la paix perpétuelle est non seulement un rêve, mais même un mauvais rêve ». Une doctrine toute semblable avait déjà été exprimée par Joseph de Maistre. Le brillant auteur des *Soirées de Saint-Pétersbourg* a soutenu, dans cet ouvrage, que la guerre ne peut s'expliquer que par un décret spécial de la Providence, qui en a fait une loi générale du monde et que, par suite, elle est un bien, puisqu'il serait impie d'en souhaiter la suppression. Après avoir démontré que, l'homme étant donné tel qu'il est, il n'y a aucun moyen de s'expliquer *humainement* la possibilité de la guerre, il s'écrie : « Coupables mortels, et malheureux parce que nous sommes coupables, c'est nous qui rendons nécessaires les maux physiques, mais surtout la guerre. La destruction violente est la loi qui pèse sur l'univers..... C'est la guerre qui accomplira le décret... L'homme saisi d'une fureur *divine*, étrangère à la haine et à la colère, s'avance sur le champ de bataille, sans savoir ce qu'il veut, ni même ce qu'il fait... Ainsi s'accomplit sans cesse la grande loi, depuis le ciron jusqu'à l'homme. La terre entière, continuellement imbibée de sang, n'est

(1) Lettre à M. Bluntschli, du 11 décembre 1880.

qu'un autel immense où tout ce qui vit doit être immolé sans fin, sans relâche, sans mesure, jusqu'à la consommation des choses, jusqu'à l'extinction du mal, jusqu'à la mort de la mort ».

Nous n'avons pas à insister sur l'opinion du maréchal de Moltke. C'est tout simplement celle de Joseph de Maistre, isolée des développements philosophiques, considérables et très bien liés, dont son auteur l'avait entourée. Juger l'une, ce sera par suite juger l'autre. Bornons-nous donc à nous demander ce qu'il faut penser de celle de Joseph de Maistre. On a parfaitement montré (1) comment elle faisait corps avec l'ensemble de son système. Dans une pensée de réaction contre le XVIIIe siècle, contre ce siècle qu'il était fatigué d'entendre se proclamer sans cesse l'âge du règne de la raison, de la liberté, de la justice et du progrès, il s'est attaché à montrer qu'aucun de ces mots ne correspondait à rien de réel, que, dans l'histoire comme dans l'homme, il n'y a rien que de contraire à la logique, que l'humanité tout entière est vouée à jamais à la servitude et à l'injustice. Il concluait en disant que le christianisme seul peut donner l'explication de ce déplorable état de choses et en même temps y remédier.

Nous croyons que J. de Maistre se trompait, qu'étant donné l'homme tel qu'il est, la guerre n'est nullement inexplicable, qu'il est au contraire trop naturel et, pour ainsi dire, trop humain que, dans son insatiable appétit du bien-être, l'homme cherche à se le procurer sans travail par la conquête, que, dans son égoïsme d'orgueil,

(1) M. E. Faguet, dans un excellent article de la *Revue des Deux-Mondes* sur J. de Maistre (15 décembre 1888).

il soit porté à attaquer ses semblables pour les soumettre à sa domination. La guerre n'est pas plus mystérieuse que ces passions d'où elle tire son origine et, ajoutons-le, elle ne saurait être plus respectable. Si elle joue dans le monde un rôle providentiel en châtiant les méchants et en exerçant les bons, ce n'est nullement d'elle-même et de sa propre nature que procède le bien qu'elle opère ainsi. L'Église catholique, dont J. de Maistre reconnaissait l'autorité, enseigne, comme nous aurons ultérieurement occasion de le faire voir, que, loin d'être un bien, la guerre est un véritable mal, et les publicistes catholiques, malgré leur estime pour le brillant écrivain, n'hésitent pas à lui reprocher ouvertement son opinion sur la guerre : « Mon admiration très avouée pour le comte de Maistre, dit l'un d'eux (1), ma sympathie respectueuse... ne me retirent point le droit et le devoir d'apprécier librement ce qui, dans sa doctrine, offre un caractère d'opinion personnelle et n'engage d'autre responsabilité que la sienne. J'userai de cette liberté à propos de ses vues sur la guerre. Il me paraît s'y être trompé... Dieu, sans doute, est le Dieu des armées, mais des armées qui combattent pour le droit. Et il est aussi, il est surtout le Dieu de la paix. L'Église prie pour la victoire de la justice, elle ne prie jamais pour que la guerre s'allume et pour qu'elle dure. Tout au contraire, elle prie pour que la guerre soit partout éteinte et pour que la paix soit universelle : *ut Deus auferat bella usque ad finem terræ.* Quand l'Écriture annonce le règne de Dieu sur la terre, le signe qu'elle

(1) Amédée de Margerie, *Le Comte Joseph de Maistre, avec des documents inédits*, p. 324 et 334.

en donne n'est pas seulement le triomphe du bien sur le mal, mais (ce qui d'ailleurs, pourrait-on ajouter, n'est que le même fait sous une autre forme le triomphe, de la paix sur la guerre. Quand tout sera prêt pour ce règne, à quoi, en effet, reconnaîtra-t-on parmi les hommes qu'il est arrivé ? A ce qu' « ils forgeront leurs épées en socs de charrue et leurs lances en faucilles ; qu'une nation ne lèvera plus le glaive contre une nation et que les peuples ne marcheront plus au combat les uns contre les autres (1) ».

Si, après avoir écarté, comme nous venons de le faire, les systèmes d'après lesquels la guerre est considérée comme un bien, on veut l'examiner en elle-même pour la juger expérimentalement, à la lumière des faits, on reconnaîtra qu'après avoir, dans le passé, produit de grands biens mêlés à de grands maux, elle a vu ses effets utiles diminuer graduellement, alors qu'à l'inverse, ses effets nuisibles allaient s'accroissant, dans une proportion toute contraire.

Il est incontestable que la guerre a, autrefois, beaucoup contribué au développement de l'humanité. C'est à elle, en grande partie, que la vie sociale elle-même est redevable de sa naissance et de ses premiers progrès.

L'état social est, pour l'homme, le véritable état de nature. La multiplicité de ses besoins nécessite, en effet, la division du travail, qui implique nécessairement la vie en société. La société primitive fut probablement la famille (2). Les descendants vécurent groupés autour

(1) Isaïe, II, 2-4.

(2) Il n'est plus permis aujourd'hui, dans l'état actuel de la science, d'affirmer sans réserve que la famille ait été l'unique forme de la société primitive. Des auteurs considérables ont, au contraire, soutenu que la

du père ou de l'aïeul, qui régnaient en souverains sur la communauté et partageaient entre ses membres les fruits du travail accompli en commun, les fruits du travail familial. Mais lorsque, par l'accroissement du nombre des descendants, la famille prit un tel développement que le chef cessa d'en connaître individuellement tous les membres, son autorité ne put s'étendre sur elle, de manière à l'embrasser toute entière. Il dut s'en détacher certaines portions, qui allèrent fonder des familles nouvelles, soit indépendantes du chef de la famille primitive, soit obéissant à des chefs secondaires, qui reconnaissaient son autorité. Séparées ou réunies, ces familles vécurent à l'état nomade.

Mais cet état nomade est peu favorable au progrès. Pour stimuler l'homme à l'effort et lui faire déployer toutes les énergies de sa nature, il faut l'attacher au sol où il ne faisait que passer, il faut lui inspirer l'amour profond de cette terre, dont il doit mettre en valeur la fertilité et les richesses. Or, c'est par la guerre que ces sentiments naîtront et s'affermiront en lui. Plus il aura eu à lutter pour conquérir et défendre son domaine, plus il y attachera de prix, moins il éprouvera de fatigue et de peine à lui donner son travail et ses sueurs. C'est ainsi qu'à la vie nomade, la guerre fait succéder la vie sédentaire. « La guerre, qui est l'état général au

plus ancienne unité sociale aurait été la tribu et que la famille patriarcale, loin de constituer le groupement primordial de l'humanité, serait seulement le résultat d'une lente évolution. Voir sur ce point le complément, aussi intéressant que substantiel, ajouté par notre savant maître, M. Esmein, professeur à la Faculté de droit de Paris, au chapitre premier du premier livre de l'*Etude sur la condition privée de la femme*, par Paul Gide, 2e édition, Paris, 1885.

commencement des sociétés, écrivait M. Batbie (1), contribua pour beaucoup à la transformation des tribus nomades en peuples attachés au sol, et de la possession collective ou de la jouissance temporaire en propriété individuelle, perpétuelle et transmissible. »

« La guerre, dit encore le même auteur, a une autre influence sur le développement de la société ; elle a poussé les tribus à s'unir pour se défendre et à s'organiser intérieurement pour être fortes. La guerre veut des préparatifs qui ne sont possibles qu'avec une administration régulière ; or, une administration implique des pouvoirs constitués pour le commandement et les divers services publics qui s'y rattachent. Ainsi la tribu s'étend et, de proche en proche, on voit se former des peuples puissants, obéissant, tantôt aux mêmes lois sous le même pouvoir, tantôt à la même autorité sous des lois différentes, et, chose digne de remarque, c'est la guerre, toujours si fréquente à l'origine, la guerre, ce grand fléau destructeur, qui est la cause la plus active du rapprochement et de l'organisation. »

Non seulement la guerre a fait naître et organisé les nations, mais elle a contribué à leur progrès intellectuel et moral.

Elle a contribué au progrès intellectuel, en rapprochant, à une époque où les communications étaient difficiles et rares, des nations qui vivaient et, sans elle, auraient continué à vivre, dans l'isolement et dans une défiance mutuelle. Qui pourra dire les bienfaits qui ont résulté pour le monde, de ces campagnes d'Alexandre, grâce

(1) Batbie, *Traité de droit public et administratif*, tome 1er, p. 12-13.

auxquelles l'Orient, jusque-là mystérieux, fut révélé à la Grèce ? N'eussent-elles servi qu'à enrichir, comme elles l'ont fait, l'œuvre scientifique d'Aristote, sur laquelle devait vivre tout le moyen âge, que ce résultat aurait, on peut le dire, suffi à les justifier. Comment apprécier à son juste prix la conquête romaine qui, apportant la science grecque et le droit civil partout où avaient pénétré les armes du légionnaire, a fait de l'*orbis romanus* le berceau de la civilisation chrétienne et du monde moderne ? Que dire enfin des croisades qui furent pour l'industrie de l'Europe au moyen âge, pour son agriculture, pour son commerce, si fécondes en résultats merveilleux ? Et, plus près de nous, l'expédition de Bonaparte en Égypte, pour citer encore ce dernier exemple, n'a-t-elle pas servi, autant que les intérêts de la politique française en Orient, le progrès même de la science ?

La guerre peut aussi revendiquer sa part dans le progrès moral des sociétés. Elle a été, de tout temps, une école de vertus privées et de vertus sociales. C'est grâce à elle que l'homme a appris la prudence et le courage, qu'il s'est formé, par la discipline des camps, au respect de toutes les autorités publiques, qu'il s'est élevé enfin jusqu'à l'esprit de sacrifice qui, bien que prenant, suivant les temps, des noms différents, dévouement à la cité dans le monde antique, fidélité chevaleresque à l'époque féodale, service du roi aux temps modernes, patriotisme à l'époque contemporaine, n'est toujours, sous des formes changeantes et passagères, qu'un même et unique sentiment, le plus profond et le plus noble de l'âme humaine : le renoncement à l'intérêt particulier, en vue de l'accomplissement du bien général.

Tels sont les bienfaits sociaux de la guerre dans le passé. On n'en saurait nier la grandeur, ni, à plus forte raison, la réalité. Mais autant il serait injuste de les méconnaître, autant il serait peu raisonnable de les lui demander encore dans le présent. Il n'y a plus de sociétés à fonder et à organiser, ou quand il s'en forme de nouvelles, comme celles que nous avons vues, de nos jours, s'établir en Australie et en Afrique, elles sont créées, par des voies différentes, assurément, puisque les unes sont autonomes dès leur naissance, tandis que les autres ne jouissent que d'une demi-indépendance sous le protectorat de nations plus anciennes et plus civilisées, mais toujours créées pacifiquement, par des colons européens qui leur apportent, toutes faites, la civilisation et l'organisation de la métropole. Les peuples les plus séparés par les obstacles matériels et la distance, d'autre part, n'ont plus besoin de la guerre pour nouer entre eux des relations. Les chemins de fer, les navires à vapeur, les câbles sous-marins, les télégraphes, couvrent la surface du monde entier, entretenant entre tous les États, à travers les continents et les mers, les communications les plus promptes et les plus faciles. Des congrès scientifiques internationaux, des expositions universelles, se renouvelant à intervalles périodiques, d'innombrables publications savantes, propagent les découvertes et maintiennent partout, en le vivifiant, le double sentiment de la solidarité de la science et de la fraternité des hommes. La guerre ne peut plus que renouveler, et dans des proportions prodigieusement accrues, tant par le perfectionnement des engins de destruction que par l'augmentation du nombre des

combattants, les horreurs et les dévastations, dont les grandes luttes du passé ont laissé de si tristes souvenirs. Qu'on se rappelle la guerre de Cent-Ans et les ruines de tout genre dont elle sema notre pays, détruisant toute la prospérité matérielle, dispersant tous les germes de culture, qui avaient fait de la France le peuple le plus riche, le plus civilisé et le plus influent du moyen âge ; la condamnant enfin à attendre de l'Italie, plus heureuse, la Renaissance qui, sans ces misères, eût, tout l'indique, fleuri spontanément sur son propre sol. Qu'on se rappelle la guerre de Trente-Ans, si désastreuse pour l'Allemagne, et y laissant, nous dit l'historien Janssen, des provinces entières, auparavant très florissantes, dévastées et dépeuplées pour plus d'un siècle. Qu'on se rappelle enfin les souvenirs douloureux de la dernière guerre franco-allemande, tous les trésors scientifiques et artistiques de Paris exposés aux hasards d'un bombardement de vingt-deux jours, exposés à partager le sort de la bibliothèque de Strasbourg et des Archives de l'Alsace, dévorées, perte irréparable pour l'histoire de la province, par l'incendie qu'avaient allumé les obus prussiens !

La guerre, avons-nous dit, a donné naissance à de grandes vertus. Mais que de vices, en revanche, n'a-t-elle point engendrés : cruauté, esprit de rapine, ambition effrénée de la fausse gloire ! « La guerre, a écrit M. Sorel (1), dépouille l'homme du vernis d'emprunt dont il se pare ; elle le met à nu, découvre toutes ses infirmités, lâche tous ses vices, débride toutes ses passions ». Par son abolition, disparaîtraient, non assurément tous ces vices

(1) Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, t. I, p. 81.

eux-mêmes, dont les racines sont au plus profond du cœur humain, mais celles de toutes les occasions où il leur est donné de se manifester avec le plus de violence et de la manière la plus dommageable. Et quant aux vertus nourries par la guerre, peut-on penser qu'elles demeureraient sans emploi ou qu'elles perdraient rien de leur prix, si l'homme, renonçant aux combats stériles pour le vainqueur lui-même, dans lesquels il s'entretue avec son semblable, réservait tous ses efforts, toute son intelligence et tout son courage, pour la lutte féconde entre toutes, la lutte quotidienne contre l'oppression des forces de la nature et de la misère sociale.

C'est ainsi que les bienfaits de la guerre diminuant sans cesse, alors que les maux dont ils étaient la compensation restent les mêmes ou vont s'aggravant, elle a, de nos jours, par l'évolution naturelle des choses et le progrès des temps, cessé d'être un bien, même relatif.

Aristote avait déjà reconnu que c'est la paix qui est un bien et que la guerre est un mal. « Le législateur, écrit-il dans sa *Politique* (1), doit surtout faire en sorte que même ses lois sur la guerre, comme le reste de ses institutions, n'aient en vue que la paix et la tranquillité... car, ajoute-t-il plus loin, je le répète, le but de la guerre, c'est la paix. » Il était impossible au grand philosophe de résumer sa pensée dans une formule d'une netteté plus saisissante et d'exprimer plus fortement son opinion que la paix est le bien par excellence.

Saint Thomas d'Aquin, que nous devons citer, puisqu'en réfutant l'opinion de Joseph de Maistre, nous avons dit qu'elle était contraire à l'enseignement traditionnel

(1) Aristote, *Politique*, liv. IV, ch. XIII, § 15 et 16.

de la religion catholique, Saint Thomas d'Aquin traite de la guerre d'une manière détaillée (1) et indique avec soin les conditions qu'elle doit remplir pour être licite, mais nulle part il n'en parle comme d'un bien. S'occupe-t-il au contraire de la paix (2): « La paix, dit-il expressément, est bonne en elle-même », et, prévoyant une objection qui pourrait lui être faite, « elle ne devient pas mauvaise, ajoute-t-il, parce que certains en font un mauvais usage, car il y en a beaucoup d'autres qui s'en servent pour le bien ». Désire-t-on un témoignage plus développé de cet enseignement traditionnel du catholicisme, il suffira de rappeler les lignes suivantes du Père Ramière: « Ce serait beaucoup sans doute, écrivait le savant ecclésiastique (3), que les droits de la dignité humaine fussent fermement établis et qu'aucune inégalité sociale ne pût détruire l'égalité que la nature établit et que la grâce de Jésus-Christ consacre; ce serait beaucoup que toutes les libertés, intellectuelle, morale, civile, politique, fussent garanties à chacun des membres de la société, et que la vraie fraternité, mettant en commun les biens et les maux, accrût les joies et diminuât les souffrances, dans une proportion correspondante. Cependant tout cela ne suffit pas pour la perfection de l'humanité; il faut qu'à la fraternité des hommes se joigne la fraternité des peuples. Quand les nations, au lieu de se jalouser et de se combattre, se considéreront comme les membres d'une grande famille que leurs intérêts aussi bien que leurs

(1) St Thomas d'Aquin, *Somme théologique*, 2e section de la 2e partie, question XL.
(2) *Ibid.*, question CXXIII, art. 5.
(3) Le R. P. Ramière, *L'Église et la civilisation moderne*, p. 175-176.

devoirs obligent à s'entr'aider, quand les peuples plus avancés dans la civilisation ne profiteront de leur prépondérance que pour favoriser le développement des nations plus jeunes ; quant à la guerre, qui est le jugement de la violence, succédera le jugement pacifique de la justice, alors l'idéal de la société aura été complètement réalisé ».

Le grand philosophe de l'évolution, l'illustre Herbert Spencer, par des voies assurément très différentes, et quoique procédant de principes fort opposés, n'arrive pas à une autre conclusion : « C'est parce que la lutte pour l'existence, dit-il, s'est propagée dans toute l'étendue du monde animal, qu'elle a été un moyen indispensable d'évolution. Nous voyons que, dans la concurrence entre les individus de même espèce, la survie des plus aptes a, depuis le commencement, favorisé la production d'un type supérieur ; mais ce n'est pas tout ; nous voyons encore que la lutte incessante entre les espèces est la cause principale et de la croissance et de l'organisation. Sans ce conflit universel, il n'y aurait pas eu développement des facultés actives... ; sans les efforts répétés sans fin pour atteindre la proie ou échapper à l'ennemi, les divers animaux n'auraient pu, ni les uns ni les autres, réaliser leur progrès.

« Remarquons néanmoins que si cette impitoyable discipline de la nature, ce monstre « aux dents et aux griffes rouges de sang », a été une condition nécessaire du progrès de la vie des êtres doués de sentiment, il n'en faut pas conclure qu'elle doive exister dans tous les temps et avec tous les êtres. L'organisation supérieure développée par cette lutte universelle, et qui s'y adapte, n'est

pas nécessairement condamnée à s'employer à jamais à des fins pareilles : la force et l'intelligence résultant de cette organisation sont de nature à servir à des emplois bien différents. La structure héréditaire qui la constitue n'est pas seulement bonne pour l'attaque ou la défense, elle est apte à d'autres fins diverses, lesquelles peuvent devenir, pour l'être ainsi modifié, les fins uniques de sa destinée. Les myriades d'années de guerre, durant lesquelles se sont développées les forces de tous les types inférieurs d'êtres vivants, ont légué à l'être du type supérieur des forces pour des fins sans nombre, autres que celles de tuer et d'éviter d'être tué. Ses dents et ses ongles lui servent peu dans le combat ; il n'impose pas à son esprit, comme occupation ordinaire, l'obligation de combiner des moyens de détruire d'autres êtres vivants ou de se préserver du mal que ceux-ci pourraient lui faire.

« De même pour les organismes sociaux. Nous devons reconnaître que la lutte pour l'existence entre les sociétés a été l'instrument de leur évolution. Ni la consolidation et la reconsolidation de petits groupes en un groupe plus grand, ni l'organisation de groupes composés et doublement composés, ni le développement concomitant des facteurs d'une existence plus large et plus élevée, que produit la civilisation, n'auraient été possibles sans les guerres de tribu à tribu et plus tard de nation à nation. Ce qui est le point de départ de la coopération sociale, c'est l'action combinée pour l'attaque et la défense ; c'est de ce genre de coopération que tous les autres proviennent. Sans doute, il est impossible de légitimer les horreurs causées par cet antagonisme universel, qui, débu-

tant par les guerres chroniques de petites troupes, il y a dix mille ans, a fini par les grandes batailles de grandes nations ; il faut reconnaître que, sans ces horreurs, le monde ne serait encore habité que par des hommes de type faible, cherchant un abri dans les cavernes et vivant d'une nourriture grossière.

« Remarquons cependant que la lutte intersociale pour l'existence, qui a été une condition indispensable de l'évolution des sociétes, ne jouera pas nécessairement dans l'avenir un rôle semblable à celui qu'elle a joué dans le passé. Nous reconnaissons que nous sommes redevables à la guerre de la formation des grandes sociétés et des développements de leurs appareils, mais nous pouvons conclure que les forces acquises, applicables à d'autres fonctions sociales, perdront leur rôle primitif. Si nous accordons que, sans ces luttes sanglantes et continuelles, les sociétés civilisées n'auraient pu se former, et que cet état devait nécessairement avoir pour corrélatif une forme appropriée du caractère de l'homme, faite d'autant de férocité que d'intelligence ; nous avons en même temps le droit d'affirmer qu'une fois ces sociétés produites, la brutalité du caractère des unités sociales, condition nécessaire de cette opération, disparaîtra. Si les profits réalisés durant la période de déprédation demeurent comme un héritage permanent, les maux sociaux et individuels, causés dans cette période, décroîtront et s'effaceront probablement....

« La conclusion la plus importante où aboutissent toutes les parties de notre étude, écrit encore le grand philosophe anglais, c'est que la possibilité d'un état social supérieur, en politique comme à tous les autres

points de vue, dépend d'un fait fondamental, la cessation de la guerre..... La guerre a donné tout ce qu'elle pouvait. L'occupation de la terre par les races les plus puissantes et les plus intelligentes, est un bienfait en grande partie réalisé ; ce qui reste à gagner ne demande plus qu'une chose : la pression croissante qu'une civilisation industrielle, qui étend ses domaines, exerce sur une barbarie qui recule (1) ».

La sagesse antique, la théologie chrétienne, la philosophie moderne, c'est-à-dire la raison même de l'humanité, sous toutes ses formes les plus hautes et dans son expression la plus pure, sont ainsi, on vient de le voir, unanimes à considérer la guerre comme un mal et la paix comme un bien.

Les prophètes d'Israël, nous l'avons dit plus haut, saluaient le règne de la paix universelle, comme le règne même de Dieu. « Il n'est pas de peuple civilisé, disent à leur tour nos contemporains, qui, de nos jours, ne soit sourdement travaillé par le désir d'une paix durable, dont la stabilité soit soustraite au caprice des individus et au hasard des événements. Tous regardent la guerre comme le fléau le plus funeste (2) ». « L'état normal, l'idéal corrélatif du droit, c'est, enseigne Bluntschli (3), la paix et non la guerre. Si la paix éternelle est un idéal irréalisable, elle n'en est pas moins l'idéal poursuivi par l'humanité en progrès, et duquel elle peut et doit se rapprocher ». C'est de ces désirs et de ces pensées, qu'un de nos ministres des affaires étrangères se faisait, il y a

(1) Herbert Spencer, *Principes de sociologie*, trad. Cazelles. Tome III, § 438 et 582.
(2) J. de Crozals, *Histoire de la civilisation*, t. II, p. 565.
(3) Bluntschli, *Le Droit international codifié*, n° 510, note 1.

peu d'années, l'éloquent interprète, lorsqu'il annonçait, en l'appelant de ses vœux, l'avènement, lointain peut-être, mais assuré, d'un « temps où les nations civilisées ne formeront plus entre elles qu'une grande association de travailleurs, collaborant à la même œuvre, l'avancement de la science, l'affranchissement de l'humanité, et ne faisant plus de conquêtes que sur la nature, l'ignorance et la barbarie (1) ».

SECTION II. — *La guerre et l'histoire.*

Après avoir reconnu que la guerre doit, à la lumière d'une saine philosophie, être envisagée comme un mal, et après avoir constaté que telle a bien été, en effet, sauf des exceptions rares et négligeables, l'opinion ininterrompue de l'humanité pensante, nous devons nous demander dans quelle mesure et de quelle manière cette opinion spéculative s'est traduite dans la pratique, comment, en d'autres termes, elle a, en fait, exercé son influence sur les réalités concrètes qui constituent la trame de l'histoire.

L'idée primordiale de la guerre est celle d'une lutte de tous contre tous, *bellum omnium contra omnes*. On n'en a point d'autre notion chez les peuplades primitives et elle s'y manifeste, de la manière la plus effrayante,

(1) Discours prononcé le 28 août 1884, pour l'ouverture de la deuxième session de la Conférence internationale pour la détermination des unités électriques, par M. Jules Ferry, président du conseil, ministre des affaires étrangères.

par des luttes dont l'objet est l'entière et implacable destruction de toute la tribu ennemie. C'est, en effet, par des guerres d'extermination que débute l'humanité. Puis viennent les guerres de pillage, auxquelles succèdent enfin les guerres de conquête (1). Au temps de l'antiquité classique, l'ère des guerres d'extermination n'était pas encore close : « On se bat des deux côtés, écrit M. Fustel de Coulanges (2), avec cet acharnement sauvage que donne la pensée qu'on a les dieux pour soi et qu'on combat contre des dieux étrangers. Pas de merci pour l'ennemi ; la guerre est implacable ; la religion préside à la lutte et excite les combattants. Il ne peut y avoir aucune règle supérieure qui tempère le désir de tuer ; il est permis d'égorger les prisonniers, d'achever les blessés. Même en dehors du champ de bataille, on n'a pas l'idée d'un devoir, quel qu'il soit, vis-à-vis de l'ennemi. Il n'y a jamais de droit pour l'étranger ; à plus forte raison n'y en a-t-il pas quand on lui fait la guerre. On n'a pas à distinguer à son égard le juste de l'injuste. Mucius Scævola et tous les Romains ont cru qu'il était beau d'assassiner un ennemi. Le consul Marcius se vantait publiquement d'avoir trompé le roi de Macédoine. Paul-Emile vendit comme esclaves cent mille Épirotes qui s'étaient remis volontairement dans ses mains (3). Le Lacédémonien Phébidas, en pleine paix, s'était emparé de la citadelle des Thébains ; on interrogeait Agésilas sur la justice de cette action : « Examinez seulement si elle est utile, dit le roi, car, dès qu'une action est utile à la patrie, il est

(1) Voir Bluntschli, *Das Beuterecht*, p. 47, 48, et Ch. de Bœck, *La propriété privée sous pavillon ennemi*, p. 152.

(2) Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, p. 242, 243.

(3) Tite-Live, XLII, 57 ; XLV, 34.

beau de la faire ». Voilà le droit des gens des cités anciennes. Un autre roi de Sparte, Cléomène, disait que tout le mal qu'on pouvait faire aux ennemis était toujours juste aux yeux des dieux et des hommes (1). Le vainqueur pouvait user de sa victoire comme il lui plaisait. Aucune loi divine ni humaine n'arrêtait sa vengeance ou sa cupidité. Le jour où Athènes décréta que tous les Mityléniens, sans distinction de sexe ni d'âge, seraient exterminés, elle ne croyait pas dépasser son droit; quand, le lendemain, elle revint sur son décret et se contenta de mettre à mort mille citoyens et de confisquer toutes les terres, elle se crut humaine et indulgente. Après la prise de Platée, les hommes furent égorgés, les femmes vendues, et personne n'accusa les vainqueurs d'avoir violé le droit (2). On ne faisait pas seulement la guerre aux soldats : on la faisait à la population tout entière, hommes, femmes, enfants, esclaves. On ne la faisait pas seulement aux êtres humains : on la faisait aux champs et aux moissons. On brûlait les maisons, on abattait les arbres ; la récolte de l'ennemi était presque toujours vouée aux dieux infernaux et par conséquent brûlée (3). On exterminait les bestiaux, on détruisait même les semis qui auraient pu produire l'année suivante. Une guerre pouvait faire disparaître d'un seul coup le nom et la race de tout un peuple et transformer une contrée fertile en un désert. C'est en vertu de ce droit

(1) Plutarque, *Agésilas*, 23 ; *Apophtegmes des Lacédémoniens*. Aristide lui-même ne fait pas exception ; il paraît avoir professé que la justice n'est pas obligatoire d'une cité à l'autre. Voyez ce que dit Plutarque, *Aristide*, 25.

(2) Thucydide, III, 50 ; III, 68.

(3) Tite-Live, VI, 31 ; VII, 22 : *Cum agris magis quam cum hominibus urendo populabundoque gesserunt bella.*

de la guerre que Rome a étendu la solitude autour d'elle ; du territoire où les Volsques avaient vingt-trois cités, elle a fait les marais Pontins ; les cinquante trois villes du Latium ont disparu ; dans le Samnium on put longtemps reconnaître les lieux où les armées romaines avaient passé, moins aux vestiges de leurs camps qu'à la solitude qui régnait aux environs (1). »

Lorsque Rome eut achevé son œuvre de conquête, la paix séculaire dont elle fit jouir ses provinces, « *pax romana* », effaça le souvenir des cruelles guerres d'autrefois. La philosophie grecque fit entendre des paroles d'humanité, dont on retrouve l'éloquent écho chez Cicéron et chez Marc-Aurèle. « Le *De officiis* de Cicéron est le premier écrit, chez les anciens, où le principe d'une justice même à l'égard de l'ennemi commence à se faire jour (2) ». Le christianisme enfin apparut dans le monde, enseignant partout, avec Saint Paul, qu'il n'y a « ni gentil, ni juif, ni circoncis, ni incirconcis, ni barbare, ni scythe, ni esclave, ni libre, mais que Jésus-Christ est en tous (3) ». « Le christianisme fait de Dieu le père des hommes, et des hommes les enfants de Dieu. Il pose ainsi le principe de l'unité de l'humanité et de la confraternité des peuples. La religion chrétienne fait plier la fierté antique et exige l'humilité ; elle attaque l'égoïsme dans ses racines et veut du renoncement ; elle tient plus au dévouement qu'à la domination sur autrui. Elle écarte donc les difficultés qui empêchaient dans l'antiquité le développement du droit international. Son

(1) Tite-Live, II, 34 ; X, 15. Pline, *Hist. nat.*, XXXV, 12.
(2) P. Janet, *Histoire de la science politique*, tome 1, p. 266.
(3) S[t] Paul, *Colos.* III, 11.

commandement le plus élevé, c'est l'amour des hommes, l'amour des ennemis eux-mêmes ; elle est messagère de paix (1) ». « Ce que le monde voulait, après ces effroyables boucheries des siècles antiques, c'était la douceur, l'humanité... La terre avait dévoré ses plus nobles fils. Les hautes races de la Grèce s'étaient entretuées ; le Péloponnèse était un désert. La douce voix de Virgile résumait bien le cri de l'humanité : Paix ! Pitié ! L'établissement du christianisme répondit à ce cri de toutes les âmes tendres et fatiguées (2) ». Il se propagea rapidement dans tout l'*orbis romanus*, prêchant en tout lieu la charité envers le prochain, c'est-à-dire la doctrine de la fraternité des hommes, mais la prêchant avec une onction persuasive et un accent de tendresse qu'elle n'avait jamais eus jusque-là sur les lèvres d'aucun philosophe. Accueillie partout avec empressement, pour la première fois dans l'histoire morale de l'humanité, cette doctrine cessa d'être une pure opinion, un de ces *placita philosophorum*, dont s'étaient plu à disserter les sages, pour devenir un dogme précis, une règle de morale universellement obligatoire, et imposant à tous un respect absolu de la personne humaine, proclamée également inviolable et dans son corps et dans son âme. Tous les adoucissements que devaient ultérieurement recevoir les terribles lois de la guerre antique, tous les progrès que devait, au cours des siècles, réaliser le droit des gens, se trouvaient contenus, comme en germe, dans cette nouvelle doctrine.

L'immense empire fondé par Rome, et dont le main-

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, Introduction, p. 13.
(2) Ernest Renan, *Conférences d'Angleterre*, p. 34

tien eût pu être si fécond en résultats heureux pour la civilisation et la paix du monde, miné au-dedans par ses vices intérieurs, menacé au dehors par l'invasion des Barbares, succomba, après les déchirements et les troubles que l'on sait, à cette double cause de ruine et se divisa, au V[e] siècle, en un certain nombre de grandes royautés barbares indépendantes. La guerre reparut entre les souverains de ces royaumes, qui avaient hérité des débris de la puissance romaine, et elle sévit plus que jamais. Se produisant sous forme de dissensions intestines au sein de leurs États respectifs, elle ne tarda pas à affaiblir leur pouvoir ; celui-ci finit par se réduire à n'être presque que nominal et leur autorité, cessant de leur appartenir en propre, se morcela à l'infini entre les plus puissants de leurs sujets. Ce démembrement de la puissance souveraine constitua un nouveau régime politique qui, d'abord confus, comme il arrive toujours aux époques de transition, se fixa avec le temps et se régularisa sous le nom de régime féodal. « L'organisation féodale fut, au moment où elle s'établit, une nécessité sociale. Elle suppléa l'autorité monarchique éclipsée et impuissante. Il est certain qu'aux IX[e] et X[e] siècles, les populations ne la subirent pas comme une usurpation et une conquête ; elles coururent au-devant d'elle et la désirèrent comme une protection et un refuge. La liberté et l'indépendance leur parurent des biens moins précieux que la sécurité de leurs personnes et de leurs biens. Elles les sacrifièrent pour conjurer leur ruine. La hiérarchie féodale leur apparut organisée, à tous les degrés, comme une vaste société de secours et d'assurance mutuelle. La notion d'État fut abolie et la

puissance publique remplacée par l'anarchie (1). » Il n'est plus douteux aujourd'hui que la féodalité, née avec la connivence de l'opinion, n'ait ainsi commencé par mériter la faveur publique, mais il est également hors de toute contestation que, comme toute puissance militaire fondée sur la force et assurée de l'impunité, elle ne tarda pas à abuser de son pouvoir et à faire peser sur les populations une véritable tyrannie. La littérature du moyen âge abonde en témoignages des excès de tout genre commis par les seigneurs féodaux. « Le royaume, écrit un contemporain, Guibert de Nogent, était en proie à des troubles et à des guerres perpétuelles ; on n'entendait parler que de brigandages commis sur les voies publiques. Les incendies s'allumaient de toutes parts et la guerre sévissait partout, sans autre cause qu'une insatiable cupidité. Des hommes avides ne respectaient aucune propriété et se livraient au pillage avec une ardeur effrénée. » Il serait facile de multiplier les preuves de l'exactitude de ce tableau. Faisant allusion aux désordres inconcevables qui se produisirent pendant la guerre de Cent-Ans, le continuateur de la Chronique de Nangis dit qu'« il n'y avait pas besoin que les Anglais vinssent pour la destruction du royaume ; ils n'auraient jamais pu faire ce que firent les nobles de France ». De tous les excès commis par les seigneurs, le plus grave peut-être, le seul en tout cas dont nous ayons à parler ici, fut l'abus des guerres privées. Partant du principe que, comme dit Beaumanoir (2), « chascun

(1) A. Gasquet. *Précis des Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, t. II, p. 144.

(2) Beaumanoir, *Coutume de Beauvoisis*. Édit. Beugnot, tome II, p. 22.

baron est souverain dans sa baronnie », chaque seigneur se considérait à la fois, et comme indépendant de toute autorité supérieure en ce qui concernait le règlement des différends qu'il pouvait avoir avec d'autres membres de la société féodale, et comme investi du droit de se faire justice à lui-même par la voie des armes. C'est dans la faculté de recourir ainsi à l'emploi de la force pour vider les questions litigieuses qui pouvaient s'élever entre eux, que consistait, pour les seigneurs féodaux, le droit de guerre privée.

Ce droit appartenait à toutes les personnes, même simplement morales, qui faisaient partie de la hiérarchie féodale. C'est ainsi qu'on le voit reconnu non seulement aux seigneurs laïques ou ecclésiastiques, mais aussi aux communes. En tant que personne féodale, la commune avait le droit de guerre. Les diverses chartes communales ne laissent aucun doute sur ce point. Celles de Rouen et de Cambrai, par exemple, déterminent dans quelles conditions et sous quelles peines, les membres de ces communes devaient se rendre en armes à la convocation qui leur était faite. Celle de Beauvais spécifie que quand la commune est en état de guerre, on regarde comme parjure celui qui conserve des relations d'amitié ou d'intérêt avec ses ennemis, celui, par exemple, qui leur prête ou leur confie de l'argent. Lorsque la guerre privée avait lieu entre seigneurs laïques, il faut ajouter qu'elle ne se restreignait pas à leurs personnes, mais que, par un vestige bien remarquable de la vieille solidarité familiale des Germains, elle embrassait, jusqu'au degré où la parenté créait un empêchement au mariage, toutes les personnes de leur lignage. Celles-ci, fût-ce contre leur gré, s'y trou-

vaient forcément associées et avaient le devoir de venger l'injure faite à leur parent ou de le défendre.

On ne sera pas surpris qu'un droit dont l'exercice, transformant en belligérants un nombre aussi considérable de personnes, portait ainsi partout le trouble et entraînait par suite les plus graves dommages pour les populations, ne donnât lieu à des plaintes de plus en plus vives. Les ravages des guerres privées étaient si désastreux pour les gens des villes et des campagnes, pour les bourgeois et les laboureurs, leur besoin de paix et de tranquillité si grand, qu'ils ne crurent tout d'abord pouvoir faire échec à la force que par la force elle-même. Ils s'associèrent secrètement pour fomenter des insurrections anti-féodales qui éclatèrent en plus d'un lieu avec violence. La Normandie semble, au XIe siècle, avoir été couverte d'associations de ce genre, reliées entre elles et communiquant par délégués, de manière à s'étendre comme un véritable réseau sur toute la province (1). Ces insurrections ayant été réprimées, les populations durent chercher quelqu'autre moyen plus efficace de se protéger contre l'abus des guerres privées. Elles espérèrent le trouver dans les institutions de paix jurée qui, au début du XIe siècle, se multiplièrent en France, sous le patronage du clergé. C'étaient des associations qui, dans des conditions variables selon les temps et les lieux, se formaient pour placer la paix publique sous la garantie, si puissante au moyen âge, de la foi jurée. Ceux qui en devenaient membres prononçaient le serment suivant,

(1) Voir un célèbre passage du *Roman de Rou*, par Wace, cité par Gasquet, *op. cit.*, t. II, p. 304. Voir aussi Guillaume de Jumièges, lib. V, cap. II.

dont Orderic Vital (1) nous a conservé la formule: « Sachez ceci : moi, un tel, je promets de garder fidèlement cette constitution de la paix de Dieu, telle qu'elle a été arrêtée. Contre ceux qui auront refusé de la jurer ou qui la violeraient, je prêterai aide et secours à l'évêque ou à l'archidiacre, toutes les fois qu'ils m'appelleront, sans me dissimuler ; je partirai avec mes armes et tous les hommes que je pourrai réunir et je les aiderai contre leurs ennemis, fidèlement, sans mauvaise pensée et selon ma conscience. Ainsi Dieu et les saints puissent m'assister ! » L'objet de cet engagement solennel, la paix dont il y est fait mention, consistait dans l'obligation, contractée par celui qui devenait ainsi membre de l'association, de s'abstenir de tout recours aux armes pour le règlement des différends qu'il pourrait avoir avec autrui, et d'en remettre la solution à la justice de l'évêque. Ceux qui violaient leur serment étaient, suivant l'expression du temps, privés de chrétienté : à leur mort nul ne les assistait ni ne leur donnait la sépulture. Les associations de paix jurée se répandirent très promptement dans tout le royaume. « En l'année 1033, dit une chronique (2), les évêques et les prêtres de l'Aquitaine et tous les autres chrétiens de toute condition s'assemblèrent. On apporta beaucoup de corps de saints. Dans la province d'Arles, dans celle de Lyon, dans la Bourgogne, les évêques, les comtes, les barons formèrent des assemblées pour établir la paix. Toute la multitude accourut avec transport à ces réunions. Il semblait qu'une voix du ciel se fît entendre à la terre pour commander

(1) Orderic Vital, *Histoire ecclésiastique*, lib. XIII.
(2) Citée par M. Gasquet, *op. cit.*, tome II, p. 175.

la paix ». Le mouvement, commencé dans le Midi, s'étendit rapidement aux provinces du Nord. Le roi lui-même fut placé à la tête des nouvelles associations. Il fut constitué comme le gardien et le soldat de ces institutions, qui formèrent ainsi, à la fin du XI[e] siècle, une véritable société de défense et de protection mutuelle et, pour ainsi dire, d'assurance, contre toute violation de la paix publique.

Mais comme ces associations ne reposaient que sur la libre adhésion de leurs membres (1), et qu'elles n'allaient à rien moins qu'à supprimer entièrement, et dans leur principe même, toutes les guerres privées, sans exception, il était à craindre que, sous l'influence d'habitudes invétérées, les seigneurs qui avaient juré la paix ne retombassent, au mépris de leur serment, dans les errements anciens et ne se livrassent encore, malgré la solennité des engagements pris, aux violences que les associations avaient pour but d'empêcher. Certains évêques, prévoyant ces manquements possibles à la foi jurée, et redoutant de donner occasion à des fautes aussi graves, s'étaient dès l'origine montrés défavorables à la nouvelle institution. Les sources nous prouvent que leurs conjectures avaient été justes et leur défiance fondée, car, en effet, les nouvelles associations ne tardèrent pas à dégénérer.

L'initiative privée n'ayant pas réussi à guérir le mal des guerres privées, c'était aux pouvoirs publics, à l'Église et à la royauté, qu'incombait le devoir de repren-

(1) Ives de Chartres, epist. XC. *Treviam Dei non fuisse communi lege sancitam, pro communi tamen utilitate hominum ex placito et facto civitatum et patriæ, episcoporum et ecclesiarum auctoritate firmatam.*

dre l'œuvre de pacification. L'Église, rendue prudente par l'insuccès des associations de paix jurée, comprit qu'il était plus sage de chercher à réduire le mal que d'espérer le supprimer d'un seul coup. C'est sous cette inspiration qu'elle imagina l'institution connue sous le nom de Trêve de Dieu. La Trêve de Dieu apparaît pour la première fois dans un règlement élaboré par le synode tenu dans le diocèse d'Elne, en Roussillon, au mois de mai 1027. Ce règlement établissait que, dans tout le comté de Roussillon, nul, à l'avenir, ne devrait attaquer son ennemi depuis l'heure de none du samedi jusqu'au lundi, à l'heure de prime, afin de rendre au dimanche l'honneur qui convenait ; que personne n'attaquerait, de quelque manière que ce fût, un clerc ou un moine marchant sans armes, ni un homme allant à l'église ou en revenant, ou encore marchant avec des femmes ; enfin que personne n'attaquerait une église ni les maisons d'alentour, à une distance de trente pas, le tout sous peine d'excommunication qui, au bout de trois mois, serait convertie en anathème.

Par ces dispositions, le droit de guerre privée n'était pas supprimé, mais l'exercice en était notablement restreint, soit quant au temps pendant lequel il pouvait se produire, soit quant aux personnes et aux biens auxquels il pouvait nuire. Il le fut bien plus encore par divers conciles, tenus en 1041, qui étendirent des vêpres de la quatrième férie au matin de la seconde, c'est-à-dire du mercredi soir de chaque semaine au lundi suivant, le délai pendant lequel la guerre ne pouvait licitement avoir lieu. Elle fut, de plus, prohibée la veille et le jour de certaines fêtes et on alla même jusqu'à l'interdire pendant certai-

nes périodes de temps, à savoir, du premier dimanche de l'Avent jusqu'à l'Épiphanie (du 29 novembre au 6 janvier), pendant le carême, et enfin pendant tout l'intervalle de temps qui s'étend de Pâques à la Pentecôte. On établit, en outre, qu'il ne serait permis ni de tuer, ni de blesser, ni de faire aucun mal aux paysans, ni de nuire à leurs instruments de labourage, à leur bétail ou à leurs plantations. Aux peines spirituelles, prononcées par les conciles, furent même ajoutées des peines temporelles, telles que la composition pécuniaire et le bannissement.

La paix et la Trêve de Dieu, établies dans les conditions que nous venons de rappeler, la chevalerie, qui fut, à son origine et dans son véritable esprit, une création ecclésiastique et toute religieuse, tendant à réaliser le type idéal du soldat chrétien, du *bonus miles Christi*, toutes ces institutions exercèrent une influence profonde, non seulement sur la pacification intérieure des nations européennes, mais encore sur les pratiques de la guerre, dont elles adoucirent les rigueurs par la justice et la charité évangéliques. Elles font un grand honneur à l'Église du moyen âge et servirent puissamment la cause de cette paix chrétienne « *pax christiana* » destinée à remplacer la paix romaine et dont le pape Saint Léon disait déjà que, par elle, la Ville éternelle étendait sa domination dans le monde, plus loin qu'elle n'avait jamais fait au temps de ses victoires et de ses conquêtes d'autrefois. *Quamvis enim multis aucta victoriis,* disait-il en s'adressant à Rome, *jus imperii tui terra marique protuleris*, *minus tamen est*, *quod tibi bellicus labor sub-*

didit, quam quod pax christiana subjecit (1). Ce n'était pourtant pas à l'Église mais bien à la royauté, gardienne de l'ordre public, qu'il était réservé d'extirper d'une manière définitive le fléau des guerres privées. Le roi, en tant que seigneur féodal, avait ses guerres privées particulières ; mais, au-dessus de sa qualité de premier baron du royaume, il était aussi investi de celle de roi, de chef suprême de la nation ; il était souverain, et de sa souveraineté résultait pour lui la charge de diriger les guerres publiques, c'est-à-dire les guerres entreprises contre les ennemis communs du royaume.

Grâce au développement de l'idée de la nationalité française, qui s'opéra d'une manière de plus en plus nette dans la conscience populaire, au fur et à mesure des progrès que la dynastie capétienne fit faire au principe de la centralisation monarchique, la distinction entre ces deux sortes de guerre, qui n'avait d'ailleurs jamais été méconnue, s'accentua avec une précision de plus en plus grande, et passa au rang des notions les plus communes. C'est ainsi qu'on évita de confondre l'armée privée ou domestique du roi avec son armée publique ou ost (2). La conscience que les membres de la hiérarchie féodale avaient de leurs obligations envers le roi, considéré comme chef de l'État, était même si claire, qu'on vit, par exemple, en 1103, le comte de Flandre, contractant fidélité envers le duc de Normandie, roi d'Angleterre, prévoir le cas où le roi de France, Philippe I[er], demanderait son concours pour une attaque contre la

(1) Saint Léon, *Sermo I, in natali apostolorum Petri et Pauli.*

(2) Suger, *Œuvres complètes*, édit. Lecoy de la Marche, p. 45 : *rogatus vero non cum hoste sed domesticorum militari manu fines illos ingressus.*

Normandie et reconnaître qu'il ne pourrait pas le lui refuser ; bien plus, en 1124, on voit le comte de Blois, Thibaut IV, suspendant une guerre privée dans laquelle il se trouvait alors engagé contre le roi lui-même, répondre, malgré cette guerre, à la convocation de celui-ci, et se rendre à l'ost royale, pour contribuer de sa personne à la défense du territoire national.

Le rôle de la royauté était, en premier lieu, de maintenir et de faire respecter la distinction ainsi admise entre les deux sortes de guerre, et, secondement, d'en faire sortir, en théorie, mais surtout dans la pratique, cette conclusion que, tandis que les unes, les guerres publiques, étaient légitimées par l'intérêt de la défense du pays et devaient, à ce titre, continuer à être conduites et dirigées par le chef suprême de la nation, par le roi, les autres, les guerres privées, étaient illicites, comme constituant une usurpation sur le droit de justice, attribut de la souveraineté royale, et que, par suite, les différends entre seigneurs féodaux qui y donnaient lieu relevaient, tout comme les litiges ordinaires entre particuliers, de la compétence des tribunaux et ne pouvaient être tranchés que par eux seuls, au nom du roi. La distinction entre les guerres publiques et les guerres privées contenait ainsi en germe toute l'évolution historique qui devait aboutir à la suppression de ces dernières.

Mais avant d'édicter, d'une manière absolue et en principe, l'abolition même du droit de guerre privée, la royauté capétienne, procédant graduellement, commença par en restreindre l'exercice. Elle y parvint au moyen de diverses institutions particulières, telles que la trêve, la quarantaine-le-roi, l'asseurement. La trêve était la suspen-

sion d'armes imposée en certains cas par le roi aux belligérants, lorsqu'une raison spéciale motivait de sa part cette intervention, comme, par exemple, lorsqu'entrant lui-même en guerre, il devait convoquer ses vassaux à l'effet de venir, dans ses armées, remplir leur devoir féodal. La trêve, on le voit, n'avait lieu qu'en certaines circonstances et, en tout cas, si elle suspendait la guerre privée, elle ne faisait que la suspendre et n'y mettait nullement fin. Philippe-Auguste, comprenant qu'elle n'était qu'un moyen insuffisant d'assurer la pacification du royaume, établit une nouvelle institution tendant aux mêmes fins que la trêve, mais présentant, de plus que celle-ci, le double caractère de la généralité et de la permanence, il établit la quarantaine-le-roi. Frappé des inconvénients résultant de l'ouverture immédiate des hostilités pour les parents des chefs de guerre qui, sans avoir eu le temps de se mettre en défense, parfois même sans savoir qu'il avait été déclaré une guerre dans laquelle ils se trouvaient engagés, se voyaient exposés à être légalement attaqués, pillés, et tués, sans avoir pu organiser leur résistance, Philippe-Auguste établit que lorsqu'il y aurait cas ou déclaration de guerre entre deux parties, toute attaque contre l'une d'elles ou contre les membres de son lignage serait suspendue pendant quarante jours.

C'est dans cette suspension de la guerre privée, durant une période fixe de quarante jours, que consistait la quarantaine-le-roi, institution éminemment propre, comme on le voit, par le délai qu'elle assurait avant l'ouverture des hostilités, à faciliter les négociations entre les parties, et à leur permettre de terminer à l'amiable leur différend.

Pour compléter cette institution, le même souverain en créa une seconde, l'asseurement (1), destinée à concourir avec elle à la même œuvre de pacification. Lorsqu'une guerre privée était sur le point d'éclater ou même déjà ouverte entre seigneurs féodaux, et que l'un des belligérants voulait soit s'y soustraire, soit en sortir, l'asseurement lui en fournissait le moyen. Tant que la lutte n'avait pas commencé, il pouvait, pour demander l'asseurement, mettre à profit le délai de la quarantaine-le-roi ; ce délai était-il expiré, seul l'asseurement pouvait prévenir ou arrêter les hostilités. Il consistait en une requête, adressée au suzerain par le plaignant, pour lui demander que son adversaire eût à lui donner l'assurance (de là le nom de l'institution) qu'il ne lui serait fait aucun tort, dans sa personne ni dans ses biens. Cette requête n'était admise que *cognita causa* et le plaignant devait prêter serment qu'il n'avait pas été l'agresseur, mais qu'au contraire, il avait été menacé ou violenté. Si l'enquête ne démentait pas ces assertions, l'asseurement était accordé, et la partie adverse ne pouvait se refuser à le donner par promesse jurée. Ni le plaignant, ni celui qui avait accordé l'asseurement, n'étaient, dès lors, admis à user du droit de guerre. L'un et l'autre devaient s'en remettre, pour le jugement du différend, à la justice de leur suzerain. La violation de l'asseurement, *une des granz traïsons qui soit* (2), était un

(1) Voir sur l'asseurement, dans la *Grande Encyclopédie*, l'intéressant article de M. P. Cauwès, professeur à la Faculté de droit de Paris. Voir aussi le bel ouvrage de notre savant maître, M. Esmein, professeur à la même Faculté, sur l' « *Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire depuis le XIII[e] siècle jusqu'à nos jours* », p. 22 et 23, note 1.

(2) *Etablissements de S[t] Louis*, I, ch. XXXI.

fait criminel puni de la hart. Grâce à l'asseurement et à l'énergique sanction qui y était attachée, le droit de guerre privée n'existait plus, qu'autant que les parties étaient toutes deux également résolues à en faire usage.

Si, dans l'hypothèse contraire, c'est-à-dire dans le cas où les parties étaient d'accord pour vider leur différend par la voie des armes, le suzerain avait pu intervenir pour leur imposer l'obligation de se donner mutuellement l'une à l'autre l'asseurement, il ne serait même plus rien resté du droit de guerre privée. Il ne manquait pas, nous apprend Beaumanoir, de suzerains qui ne se faisaient nul scrupule de contraindre à l'asseurement leurs vassaux *si orgueilleus qu'ils ne daignaient requerre asseurement*, surtout quand la guerre avait éclaté et qu'il y avait *fet aparent* (1). Beaumanoir rapporte, en outre, que lui-même, comme bailli, il eut recours à un moyen de contrainte énergique pour vaincre la résistance obstinée des belligérants : il les fit tenir en prison jusqu'à ce qu'ils eussent consenti l'asseurement. Sa décision, quoique exorbitante, fut confirmée, car, dit-il, *il loist bien à tous princes et as barons, à estaindre les maus qui poent avenir en justichant.*

C'est en s'inspirant de cette idée que Saint Louis, le premier, par ses ordonnances de 1245 et de 1257, prononça, uniquement, il est vrai, en ce qui concernait l'étendue du domaine royal, l'entière suppression du droit de guerre privée. Pour le reste du royaume, il se borna à confirmer et à renouveler, avec des prescriptions plus étroites, les deux institutions de son aïeul, la quarantaine-le-roi et l'asseurement; mais, dans la mesure où le droit de guerre privée était ainsi maintenu, ses légistes, en pratique, en

(1) Beaumanoir, *Coutumes de Beauvoisis*, ch. LX, 18.

entravèrent de toutes manières l'exercice, soit en l'entourant de restrictions de plus en plus multipliées, soit en poursuivant avec une rigueur croissante les infractions auxquelles il pouvait donner lieu. La mesure d'abolition prise par Saint Louis pour son domaine fut étendue à tout le royaume par Philippe le Bel qui, par de nombreuses ordonnances tant générales que particulières (1), interdit absolument les querelles entre barons et « *tous portemens d'armes* ». Il les prohibait notamment, dans les termes suivants, par son ordonnance de janvier 1303 (2) : *Ad instar sancti Ludovici, cum nonnullis prœlatis et baronibus nostris, pleniori habita deliberatione consilii, hoc* generali statuto *expresse intendimus et districtius inhibimus guerras, bella, homicidia, villarum vel domorum incendia, aggressiones vel invasiones agricolarum fieri vel commiti de cœtero quoad fideles et subditos nostros, cujuscumque status vel conditionis existant, in* quibuscumque locis vel partibus regni. *Provocationes etiam ad duellum et gagia duellorum recipi, vel admitti, ipsaque duella fieri vel iniri durantibus guerris nostris expressius inhibimus.* Des peines étaient prononcées contre ceux qui transgresseraient l'Ordonnance, dont l'observation était prescrite *non obstante contraria consuetudine quam..... de prœlatorum et baronum consilio, et certa scientia et auctoritate, et de plenitudine regiœ potestatis, omnino tollimus... cassamus.*

Parmi les réclamations qu'à la mort de Philippe le Bel, les nobles coalisés adressèrent à son successeur,

(1) Boutaric, *La France sous Philippe le Bel*, p. 47-50.
(2) Ordon. janv. 1303. Louvre, I, 390. Cf. Raynald Pétiet, *Du pouvoir législatif en France*, p. 94.

Louis le Hutin, une des plus vives et des plus instantes fut celle qui avait pour objet le rétablissement, pour tous les gentilshommes, du droit de « chevaucher, aller, venir, guerroyer et forfaire les uns aux autres », en d'autres termes, le rétablissement de toutes les coutumes qui, comme nous venons de le voir, avaient été abolies par l'Ordonnance de 1304 (1).

Les troubles civils qui accompagnèrent la guerre de Cent-Ans ne leur permirent que trop, on le conçoit aisément, de reprendre leur ancienne habitude de se faire justice à eux-mêmes, au grand dommage de la paix publique. Aussi, aux États généraux de 1357, les députés de la bourgeoisie réclamèrent-ils, avec une énergique persistance, qu'il fut de nouveau mis un terme aux guerres seigneuriales. Le règne réparateur de Charles VII, en mettant, par la création de troupes permanentes, l'observation des ordonnances sous la protection d'une force publique régulière et bien disciplinée, donna satisfaction à ce vœu pressant du tiers-état. Dorénavant, il ne put exister dans le royaume d'autres compagnies de gens de guerre que celles qu'aurait formées le roi, qui recevraient sa solde, et obéiraient à des capitaines de son choix (2). « A nul comte ou autre seigneur n'est permis faire assemblée de gens, outre son estat, sans autorité et congié du roy (3) ». Défense est faite aux « seigneurs, barons et autres capitaines, de mettre et tenir en leurs

(1) Voir notamment, pour les réclamations des nobles de Bourgogne, Brussel, *Preuves*, L. II, et pour celles des nobles de Picardie, Boulainvilliers, *Lettres historiques sur les Parlements*, t. 2, p. 106. Cf. R. Pétiet, *op. cit.* p. 123.

(2) Isambert, *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. IX, Ord. d'Orléans, 2 nov. 1439.

(3) Bibl. nat. Coll. Doat, t. CCXXVI, f° 172.

forteresses et châteaux, gens d'armes et de traict et aussi en autres forteresses, comme églises, forts et autres, ou pays obéissant au roy (1) ». Aucun seigneur ne doit « assaillir, rançonner et aussi ne prendre forteresse quelconque d'autruy estant en l'obéissance du roy, soit par assaut et crainte d'armes, ou d'emblée, de jour ou de nuit, sur les dictes peines d'encourir crime de lèze majesté. » Il n'est « permis qu'aux nobles, aux officiers du roy et aux soldats de son ordonnance de porter les armes (2) ». D'importantes restrictions sont mises au droit de guet, qui obligeait encore les manants à monter la garde dans le château seigneurial. Enfin on ne peut même, sans crime (3), « faire amas de provision de vivres pour bailler à aucuns gens de guerre, sauf pour le service du roy (4) ».

« Toutes les forces d'armes, suivant l'expression de Boutillier, appartenant ainsi au roi », la féodalité, par suite de la promulgation des textes législatifs que nous venons d'indiquer, et de beaucoup d'autres semblables qui se produisirent pendant la seconde moitié du XVe siècle, par suite, surtout, de l'application rigoureuse qu'en poursuivirent les Parlements et les baillis, la féodalité perdit complètement, dès la fin du règne de Charles VII, l'indépendance militaire qui constituait sa force et le plus cher de ses privilèges. Les guerres privées n'apparurent plus, sous les successeurs de Charles VII, qu'à l'état tout à fait exceptionnel et isolé ; la dernière de toutes fut pro-

(1) Isambert, t. IX, Ord. d'Orléans, art. 30.
(2) *Ibid*. art. 33.
(3) *Ibid*. t. XI, Ord. de Ste Catherine du Mont de Rouen, 25 nov. 1487.
(4) Lettre du Conseiller Roger de Grammont, délégué de Charles VIII. Voir Luchaire, *Alain le Grand, sire d'Albret*, p. 190.

bablement celle qui, après avoir mis aux prises deux branches de la maison de Foix, pendant les règnes de Charles VIII et de Louis XII, prit fin en 1512 (1) ; à partir de François Ier, il ne s'en produisit plus aucune. C'est du règne de ce souverain qu'on peut faire commencer l'ère de la monarchie absolue.

Une évolution semblable à celle que nous venons de décrire s'étant produite, à peu près simultanément, dans le reste de l'Europe, et le droit de faire la guerre s'y étant partout concentré, d'une manière de plus en plus exclusive, entre les mains du chef de l'Etat, cette institution a revêtu de plus en plus le caractère nouveau d'une relation d'État à Etat, caractère essentiel de la guerre, à l'époque contemporaine, et sur l'importance duquel on ne saurait trop insister. S'étant manifesté, en effet, avec une netteté toujours croissante, au fur et à mesure que, par le progrès incessant de l'esprit pacifique, la guerre tend, suivant l'heureuse expression de Prévost-Paradol, à se réduire « à son minimum », il exprime les résultats du passé, en même temps qu'il indique l'orientation pour l'avenir. Dire que la guerre est une relation d'État à État, c'est résumer d'un mot, et ce qu'est aujourd'hui la guerre, telle que l'ont faite les siècles dans leur évolution, et ce que la raison, la morale, le droit naturel, veulent qu'elle soit de plus en plus demain, en attendant de disparaître ; c'est dire de quelle façon la guerre sauvage de tous contre tous, le *bellum omnium contra omnes* des origines de l'histoire, est devenue la guerre de quelques-uns contre quelques-uns, la guerre

(1) Elle a été racontée par M. A. Luchaire, *Alain le Grand, sire d'Albret*, p. 185-189.

4

limitée des peuples civilisés de l'âge moderne; c'est dire enfin suivant quelle loi la guerre future se circonscrira de plus en plus, en se restreignant aux forces publiques des États belligérants et en cessant de plus en plus de s'étendre aux personnes, aux biens et aux droits des simples particuliers, ressortissants de ces Etats.

Ce principe, si fécond en conséquences pratiques, que la guerre est une relation d'État à État, avait été pressenti dès le XVI[e] siècle, et on en pourrait trouver la trace dans les œuvres de l'Italien Alberico Gentile, un des plus considérables parmi les précurseurs de Grotius, et l'un des fondateurs de la science du droit des gens. Mais c'est au XVIII[e] siècle et sous la plume de Rousseau qu'on le trouve pour la première fois formulé d'une manière exacte et dans toute sa rigueur : « La guerre n'est point une relation d'homme à homme, a-t-il écrit dans son *Contrat social* (1), mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes ni comme citoyens, mais comme soldats. » On ne saurait mieux dire et, pour une fois, il faut louer Rousseau non seulement de s'être exprimé, mais aussi d'avoir pensé, avec une parfaite rectitude. Le principe qu'il posait ainsi avec tant de justesse devait plus tard être solennellement proclamé par Portalis, dans le discours qu'il prononça comme Commissaire du Gouvernement près le Conseil des Prises, lors de l'installation de ce Conseil : « Le droit de la guerre, disait-il avec sa double autorité de jurisconsulte et d'homme d'État (2), est fondé sur ce qu'un peuple, pour

(1) Rousseau, *Contrat social*, liv. I, ch. IV.
(2) Voir le *Moniteur universel* du 16 floréal an VIII.

l'intérêt de sa conservation ou pour le soin de sa défense, veut, peut ou doit faire violence à un autre peuple. C'est ce rapport des choses, et non des personnes, qui constitue la guerre. Elle est une relation d'État à État, et non d'individu à individu. Entre deux ou plusieurs nations belligérantes, les particuliers dont ces nations se composent, ne sont ennemis que par accident ; ils ne le sont point comme hommes, ils ne le sont même pas comme citoyens, ils le sont seulement comme soldats. »

Le principe que proclamait ainsi Portalis, avec une si grande élévation de langage, n'a depuis lors cessé d'être admis, soit en doctrine, soit en pratique. Il serait superflu d'en multiplier les témoignages. Bornons-nous à rappeler en quels termes il a été formulé par Bluntschli dans son *Droit international codifié* : « La guerre a lieu entre les États, enseigne le savant auteur (1), et non entre les particuliers. Les États belligérants sont ennemis dans le sens propre du mot. Les citoyens de ces États ne sont pas ennemis, ni entre eux, ni vis-à-vis de l'État ennemi ». Rappelons aussi qu'en pratique, il a été reconnu à maintes reprises, et notamment par le roi Guillaume de Prusse, lorsqu'au début de la guerre franco-allemande, ce souverain s'exprimait ainsi, dans sa proclamation du 11 août 1870 : « Je fais la guerre contre les soldats français et non contre les citoyens français. Ces derniers continueront donc à jouir de la sécurité pour leurs personnes et pour leurs biens, aussi longtemps qu'ils ne m'enlèveront pas eux-mêmes, par des actes d'hostilité contre les troupes allemandes, le droit de leur accorder ma protection ». Disons enfin

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, n°s 530 et 531.

que, dès 1806, le principe que la guerre est une relation d'État à État avait été proclamé, de la manière la plus explicite, par le prince de Talleyrand : « Trois siècles de civilisation, écrivait-il à l'empereur Napoléon (1), ont donné à l'Europe un droit des gens que, selon l'expression d'un écrivain illustre, la nature humaine ne saurait assez reconnaître. Ce droit est fondé sur le principe que les nations doivent se faire dans la paix le plus de bien, et dans la guerre le moins de mal qu'il est possible. D'après la maxime que la guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, non pas même comme membres ou sujets de l'État, mais uniquement comme ses défenseurs, le droit des gens ne permet pas que le droit de guerre et le droit de conquête qui en dérive, s'étendent aux citoyens paisibles et sans armes, aux habitations et aux propriétés privées, aux marchandises du commerce, aux magasins qui les renferment, aux chariots qui les transportent, aux bâtiments non armés qui les voiturent sur les rivières ou sur les mers, en un mot à la personne et aux biens des particuliers. Ce droit est né de la civilisation et en a favorisé les progrès. C'est à lui que l'Europe a été redevable du maintien et de l'accroissement de la prospérité, au milieu même des guerres fréquentes qui l'ont divisée ».

(1) Lettre à l'empereur Napoléon, du 26 novembre 1806. Voir le *Moniteur universel* du 5 décembre 1806.

CHAPITRE III

LE DROIT DE PAIX ET DE GUERRE.

A qui appartient, dans chaque État, le droit de déclarer la guerre? Tel est le premier point que, passant des considérations générales aux questions d'application pratique, nous devons, conformément à notre plan, commencer par étudier. Les mots de « déclaration de guerre », disons-le tout de suite afin de prévenir les équivoques, sont susceptibles de deux significations bien distinctes : ils peuvent vouloir dire soit l'acte par lequel les autorités publiques d'un État décrètent que cet État passera, vis-à-vis d'un autre État, des relations de paix aux relations de guerre, soit encore la notification de ce décret, par l'État qui en est l'auteur, à l'État ennemi contre lequel il a été pris. C'est seulement du droit de procéder à la déclaration de guerre entendue au premier de ces deux sens, ou, en d'autres termes, et pour employer une expression consacrée par l'usage comme synonyme de la précédente, bien qu'elle soit en réalité un peu plus large, c'est seulement du droit de paix et de guerre, que nous allons nous occuper dans ce chapitre.

Dans une première section, nous en étudierons l'exercice au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs ; dans une seconde et dans une troisième section, nous rechercherons comment cet exercice a été ré-

glé, soit par les Constitutions françaises, soit par les Constitutions des États étrangers.

Section I. — *Le droit de paix et de guerre et le principe de la séparation des pouvoirs.*

La guerre étant, comme nous l'avons établi, une relation d'État à État, c'est, dans chaque pays, à l'État seul, c'est-à-dire aux autorités souveraines qui, à la fois, représentent et gouvernent ce pays, qu'il appartient de décréter que, rompant les relations pacifiques qu'il entretenait avec un autre pays, il entrera vis-à-vis de celui-ci dans l'état de guerre, qu'il appartient, en d'autres termes, d'exercer le droit de paix et de guerre.

Ce droit, constituant un des attributs essentiels de la souveraineté, ne saurait appartenir à aucun titre, et pas plus en fait qu'en droit, à de simples particuliers. Les actes préjudiciables que ceux-ci pourraient commettre au détriment d'un État étranger ou de ses ressortissants, ne sauraient, par suite, être considérés comme des hostilités relevant du droit international et il n'y faudrait voir que de simples infractions, uniquement justiciables du droit pénal intérieur de chaque État.

Réservé ainsi d'une manière exclusive aux autorités souveraines, le droit de paix et de guerre s'exercera, au sein de chaque État, conformément aux règles établies par la constitution de cet État. Si celle-ci, concentrant tous les pouvoirs entre les mains d'une autorité unique,

soumet l'État au régime de la monarchie autocratique, comme il arrive, par exemple, en Russie, en Turquie et en Chine, l'exercice du droit de paix et de guerre pourra donner lieu à des questions de fait, intéressantes à étudier au point de vue historique, il ne soulèvera aucun problème juridique rentrant dans le domaine du droit constitutionnel.

Il en sera tout autrement pour les États dont la constitution a pris soin de répartir les divers pouvoirs publics entre des autorités distinctes. Là, au contraire, le mode d'exercice du droit de paix et de guerre donne lieu à une véritable question d'organisation politique, question « des plus grandes et des plus belles (1) », écrivait Rossi, mais en même temps, disait Mirabeau, « des plus délicates et des plus difficiles (2) ».

Souvent agitée par les publicistes, elle a fait, au début de la Révolution française, l'objet d'un débat parlementaire, resté célèbre à la fois dans l'histoire du droit public et dans celle de l'éloquence de la tribune. Non seulement, en effet, il s'agissait, dans ce débat, de fixer un des points essentiels de la nouvelle Constitution qui allait être donnée à la France, mais on y vit paraître des orateurs tels que Barnave et Mirabeau. Les discours qu'ils y prononcèrent ont été conservés et bien qu'ils n'aient pu garder que de faibles traces de la flamme d'éloquence qui animait leurs auteurs, ils sont encore, au seul point de vue du fonds de raisonnement et d'argumentation qui en constitue la substance solide, inté-

(1) Rossi, *Cours de Droit constitutionnel*, 95e leçon.
(2) Mirabeau, Discours du 21 mai 1790 à l'Assemblée constituante.

ressants et même très utiles à étudier (1). Il faut seulement, en les relisant, ne point oublier à quelles préoccupations particulières, par suite des circonstances du moment et abstraction faite des pures considérations de doctrine, obéissaient les deux orateurs, lorsqu'ils parlèrent : Barnave, plein de défiance à l'égard du pouvoir exécutif, se montrant surtout soucieux de réprimer les abus de pouvoir possibles du roi et de ses ministres, Mirabeau, au contraire, se montrant surtout inquiet des excès auxquels pouvait s'abandonner une Assemblée toute puissante. Il ne faut pas oublier non plus que Barnave, trop imbu de cet esprit de logique abstraite joint au goût d'aligner de beaux raisonnements et au complet mépris de toute expérience, qui constitue ce qu'un de nos grands historiens contemporains a appelé « l'esprit classique », Barnave méritait un peu le reproche que, dans sa réplique, lui adressait Mirabeau, avec sa véhémence ordinaire, lorsqu'il disait de lui que « M. Barnave... s'il a fait voir du talent de parleur, n'a jamais montré la moindre connaissance d'un homme d'État ni des affaires humaines ». Les qualités de l'homme d'État, la vue profonde des choses réelles et, dans chaque affaire, le sens de ce qui est utile, possible et pratique, Mirabeau, au contraire, les possédait au plus haut degré et, entre autres circonstances où il eut occasion d'en faire preuve, il ne faut point omettre de citer le débat de 1790 sur l'exercice du droit de paix et de guerre.

On distingue communément, en droit constitutionnel,

(1) Le premier discours de Mirabeau fut prononcé le 20 mai 1790, et celui de Barnave, ainsi que le second discours par lequel Mirabeau lui répliqua, le furent le 21 mai.

deux sortes de pouvoirs dans l'État, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et, conformément à la maxime que si « délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul », le pouvoir législatif, qui a pour objet d'arriver par la libre discussion à la déclaration de la volonté générale du pays, est exercé par une ou plusieurs assemblées électives, composées d'un nombre relativement assez considérable de représentants des citoyens jouissant du droit de suffrage, tandis que le pouvoir exécutif, qui a pour mission de mettre à exécution, comme son nom l'indique, de réaliser dans l'ordre des faits cette volonté générale de la nation, est concentré entre les mains du chef de l'État et d'un petit nombre de ministres. Toutes les questions relatives à l'attribution des divers droits de l'État, soit à l'un soit à l'autre de ces pouvoirs, toutes les questions relatives au mode de partage, qu'en vue d'en assurer le meilleur exercice pour le bien commun, il convient d'en faire entre eux, relèvent du principe général de la séparation des pouvoirs.

Le droit de déclarer la guerre étant, comme nous l'avons dit, un des principaux attributs de la puissance souveraine, la question du droit de paix et de guerre n'est ainsi autre chose qu'un cas particulier d'application de ce principe.

Avant d'entreprendre l'examen de cette question, et pour dégager le terrain du débat de toute complication inutile, disons, dès à présent, que dans les explications qui vont suivre, nous croyons devoir ne tenir aucun compte du caractère, soit offensif, soit défensif, que peut présenter la guerre. Ce caractère, à raison de la réciprocité de prétentions qui existe le plus souvent entre les

États belligérants et qui fait que chacun d'eux, en même temps qu'il attaque, se défend, est, en effet, trop peu tranché et trop sujet à contestations pour qu'il y ait lieu de le prendre en considération comme constituant un élément sérieux de discussion. Nous laisserons également hors du débat tout ce qui concerne les mesures de défense à prendre d'urgence contre une attaque imprévue, estimant qu'il est d'évidence que c'est au pouvoir exécutif, chargé de la sécurité extérieure de l'État, et à lui seul, qu'il appartient de les prescrire.

Ces réserves faites, demandons-nous, pour aller tout de suite au nœud même de la question, quelle est la raison d'être de cette grande règle de la séparation des pouvoirs, tant de fois proclamée chez nous, depuis que Montesquieu eût fait paraître son célèbre chapitre de l'*Esprit des lois* sur la Constitution d'Angleterre (1), comme étant la condition première et indispensable d'une vraie constitution et d'un gouvernement libre.

Le principe de la séparation des pouvoirs a une double raison d'être. La première consiste dans la nécessité d'établir plusieurs pouvoirs distincts et séparés, pour échapper aux dangers d'arbitraire d'un pouvoir unique. « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, a écrit Montesquieu, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». « Voilà pourquoi, dit M. Lefebvre (2), commentant d'une manière excellente ces paroles de Montesquieu, voilà pourquoi il est bon, nécessaire même, qu'au lieu d'être abandonnée tout entière

(1) Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI.
(2) Ch. Lefebvre, professeur à la Faculté de droit de Paris, *Etudes sur les lois constitutionnelles de* 1875, p. 125.

aux mains d'un seul homme comme Napoléon ou Louis XIV, ou d'une seule assemblée comme la Convention, que l'histoire nous montre enivrés et égarés par leur toute-puissance, la souveraineté soit remise à plusieurs organes constitués en forces indépendantes, destinées non à se combattre, mais à se tempérer l'une par l'autre, non à se consumer en disputes, mais à s'éclairer et se contrôler mutuellement, sous le regard et le jugement du pays tout entier. Deux avis valent mieux qu'un, dit le proverbe, et la vieille image du char de l'État ne le montre pas entraîné sans frein. Établir des pouvoirs distincts chargés en commun de résoudre les mêmes questions, de pourvoir aux mêmes intérêts, c'est faire sortir de leurs débats, de leur accord ou de leurs transactions, un plus juste souci de l'opinion et de la raison publique ; d'autant que le sentiment national se formera mieux lui-même à la vue de cette œuvre législative et gouvernementale menée au grand jour ».

La seconde raison d'être du principe de la séparation des pouvoirs, c'est de satisfaire au besoin d'une judicieuse répartition de la tâche gouvernementale commune, de telle sorte que, chaque pouvoir étant chargé d'en assurer la partie que, d'après sa propre organisation, il est le plus apte à mener à bonne fin, l'ensemble de cette tâche s'accomplisse d'une manière plus parfaite et plus utile. On comprend sans peine qu'à considérer l'ensemble des actes de souveraineté et le champ si vaste des résolutions et des mesures à prendre au nom de l'État, il en est qui, consistant dans l'expression d'une pure volonté, se prêtent beaucoup mieux que les autres à une préparation lente et réfléchie, à une délibération publi-

que : ils forment le domaine de la législation, qui reviendra de droit au pouvoir législatif. Il en est, au contraire, qui veulent une décision soit plus prompte, soit plus secrète : ce sont les actes de gouvernement, qui constitueront le domaine propre du pouvoir exécutif.

Nous venons d'indiquer les motifs qui justifient le principe de la séparation des pouvoirs. Mais parler uniquement de cette séparation, ce serait s'exposer à laisser croire, conformément à une opinion malheureusement assez répandue, que chaque pouvoir peut et doit s'exercer isolément dans sa sphère propre, sans tenir compte du jeu des autres pouvoirs. Il n'en saurait être ainsi. L'État constitue un ensemble organique dont les diverses fonctions, quoique distinctes, sont solidaires les unes des autres et ne peuvent s'accomplir utilement qu'à la condition de s'exercer de concert. A l'idée de la séparation des pouvoirs doit toujours se joindre, comme un correctif nécessaire, celle du concours de ces mêmes pouvoirs. « S'il a été jugé indispensable d'organiser des pouvoirs représentatifs distincts, la raison dit aussi qu'il ne saurait être question de donner à ces pouvoirs des fonctions absolument identiques, d'en faire des ouvriers chargés l'un après l'autre de prendre, puis de reprendre la même besogne. Ils doivent bien plutôt ressembler à des associés qui savent faire entre eux, suivant leurs aptitudes, une judicieuse répartition des tâches qu'exige la bonne gestion des intérêts communs, tout en conservant leur contrôle réciproque ou même la nécessité d'une entente préalable et d'une décision collective dans les grandes affaires (1) ».

(1) Ch. Lefebvre, *op. cit.*, p. 126-127.

C'est en nous inspirant de ces idées générales que nous allons rechercher quelle est au point de vue de l'intérêt général du pays, seule considération qui doive l'emporter sur toutes les autres, la meilleure répartition à faire, entre les pouvoirs législatif et exécutif, de l'exercice du droit de paix et de guerre. Barnave, s'en tenant, suivant son habitude, à la pure logique comme au moyen infaillible de découvrir toute vérité, s'exprimait ainsi au début de son discours : « On a universellement reconnu le principe de la séparation des pouvoirs ; on a reconnu que l'expression de la volonté générale ne pouvait être donnée que dans les assemblées élues par le peuple..... De là vous avez conclu que l'Assemblée nationale aurait le droit de faire la loi et le roi celui de la faire exécuter. De là, il résulte que la détermination de faire la guerre, qui n'est autre chose que l'acte de la volonté générale, doit être dévolue aux représentants du peuple ». Mais, alors que Barnave raisonnait de la sorte, Mirabeau avait déjà fait justice de la prétention de son adversaire à tracer ainsi une ligne de démarcation, aussi tranchée que subtile, entre les actes de pure volonté et les actes d'exécution, quand il avait dit que « dans la pratique du gouvernement, on est souvent forcé de s'écarter, même pour l'intérêt public, de la rigoureuse pureté d'une abstraction philosophique ». « Le droit de paix et de guerre, avait-il ajouté, est un pouvoir mixte, qui tient tout à la fois de l'action et de la volonté » ; et, disait-il encore ailleurs, « l'exercice du droit de faire la paix et la guerre n'est pas simplement une action ni un acte de pure volonté ; il tient, au contraire, à ces deux principes ». Enfin il indiquait ainsi, avec une admirable

rectitude de sens, comment, sans se préoccuper de vaines définitions ou d'une terminologie purement verbale, devait raisonnablement être posée la question du droit de paix et de guerre : « Je vous prie d'observer, disait-il, qu'en examinant si l'on doit attribuer le droit de souveraineté à tel délégué de la nation plutôt qu'à tel autre, au délégué qu'on appelle roi ou au délégué graduellement épuré et renouvelé qui s'appellera corps législatif, il faut écarter toutes les idées vulgaires d'incompatibilité ; qu'il dépend de la nation de préférer, pour tel acte individuel de sa volonté, le délégué qui lui plaira ; qu'il ne peut donc être question... que de consulter l'intérêt public, seule et digne ambition d'un grand peuple. Toutes les subtilités disparaissent ainsi pour faire place à cette question : par qui est-il plus utile que le droit de faire la paix ou la guerre soit exercé ? »

La question ainsi rétablie dans ses véritables termes, grâce à ce lumineux bon sens qui est un des traits dominants du génie de Mirabeau, quel est, nous demanderons-nous en essayant d'y répondre, quel est du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif celui qui, par sa nature, est le plus apte à exercer, dans l'intérêt de la nation, le droit de déclarer la guerre ? Pour nous en rendre un compte exact, nous examinerons successivement la déclaration de guerre au point de vue de l'information, de la délibération, de la décision et de la responsabilité qu'implique cet acte.

L'information nécessaire pour exercer utilement le droit de déclarer la guerre comprend des renseignements très variés : « Ce n'est pas, a dit très justement Montes-

quieu (1), la fortune qui domine le monde... Il y a des causes générales, soit morales soit physiques, qui agissent dans chaque monarchie, l'élèvent, la maintiennent ou la précipitent ; tous les accidents sont soumis à ces causes ; et si le hasard d'une bataille, c'est-à-dire une cause particulière, a ruiné un État, il y avait une cause générale qui faisait que cet État devait périr par une seule bataille : en un mot, l'allure principale entraîne avec elle tous les accidents particuliers ». Avant de déclarer la guerre, c'est-à-dire de rendre possible, par le recours à la fortune des armes, une de ces batailles décisives d'où peut dépendre pour bien des années le sort d'un pays, d'où peut même parfois dépendre jusqu'à son existence elle-même, il est clair qu'il est indispensable de connaître à fond ces causes générales dont parle Montesquieu, c'est-à-dire les forces respectives dont peuvent disposer, et le pays aux intérêts duquel on veut pourvoir, et le pays qu'il s'agit d'attaquer : leurs forces physiques, c'est-à-dire leurs ressources militaires et maritimes, leur richesse en hommes, en matériel, en approvisionnements, la valeur de leurs troupes, de leurs officiers, de leur commandement supérieur, l'état de leurs finances : disponibilités, rendement des impôts, crédit public, etc.; et aussi leurs forces morales : discipline, union politique, patriotisme. Il n'est pas moins nécessaire d'être fixé sur l'existence et la gravité des causes d'affaiblissement temporaires qui peuvent résulter pour eux de circonstances accidentelles et passagères, telles que crises gouvernementales, menaces de révolution, ou même simples transformations d'armement. Il faut enfin connaître l'é-

(1) Montesquieu, *Grandeur et décadence des Romains*, ch. XVIII.

tat de leurs relations diplomatiques, les alliances secrètes qu'ils peuvent avoir à craindre ou sur lesquelles ils peuvent compter, les neutralités promises ou espérées, les mécontentements, les rancunes et les craintes dont ils peuvent se faire un appui ou dont, au contraire, ils ont à redouter les effets. Or, tous ces renseignements étant plus ou moins, par leur nature, destinés à demeurer cachés, beaucoup d'entre eux étant même, par essence, absolument secrets, il est certain qu'on ne peut songer à les communiquer à des collectivités aussi considérables que les assemblées représentatives, et qu'ils doivent rester ignorés de tous autres que de ceux qui, comme le chef de l'État ou ses ministres, ont mission de se les procurer, soit par eux-mêmes et par leurs négociations personnelles, soit par le ministère des agents qu'ils auront choisis pour collaborateurs et investis de leur confiance. Au point de vue de l'information préalable, le droit de paix et de guerre appartiendra donc plus utilement au pouvoir exécutif qu'au pouvoir législatif.

Au point de vue de la délibération, il en sera de même. Les deux principales qualités d'une délibération sont la clarté et le calme. Or, il est certain que la première, la clarté, se rencontrera bien plus sûrement dans les conférences entre les ministres et le chef de l'État, c'est-à-dire entre personnes peu nombreuses, compétentes, en rapports constants avec les services techniques spéciaux, au courant de tous les précédents et de tous les principes de solution des questions qu'elles discutent, qu'au milieu des débats d'une assemblée où l'incompétence relative d'un certain nombre d'orateurs, la difficulté de couper court aux digressions, et jusqu'à la multiplicité

même des opinions émises, contribuent à jeter des éléments de confusion. La seconde qualité des discussions, le calme, dépend souvent de leur clarté : de là, rien qu'à ce point de vue particulier, un premier avantage en faveur des délibérations des chefs du pouvoir exécutif ; il en résulte un deuxième des conditions matérielles dans lesquelles ces délibérations se produisent, de leur secret, de l'absence de tout auditoire, de l'éloignement de tout ce qui peut porter un homme à oublier la réalité des choses et la gravité des circonstances, pour s'abandonner à la recherche des attitudes théâtrales et des phrases oratoires. Le langage tout uni de la raison et du bon sens y est seul de mise et un ton tant soit peu lyrique ou même trop passionné, non seulement y semblerait bien vite déplacé, mais courrait, en outre, le risque de paraître légèrement ridicule. En pourrait-on dire autant des débats des assemblées, et est-il nécessaire de rappeler, une fois de plus, combien elles sont impressionnables, combien elles subissent l'influence des moindres manifestations extérieures, témoignage plus ou moins sincère de l'opinion publique, avec quelle mobilité de sentiments elles vont d'un bond aux extrêmes, aussi promptes parfois au découragement le plus complet, qu'une heure après à l'enthousiasme : « Je vous le demande à vous-mêmes, disait Mirabeau à la Constituante, sera-t-on mieux assuré de n'avoir que des guerres justes, équitables, si l'on délègue à une assemblée de sept cents personnes l'exercice du droit de faire la guerre ? Avez-vous prévu jusqu'où l'exaltation du courage et d'une fausse dignité pourrait porter et justifier l'imprudence ? Nous avons entendu un de nos orateurs vous

proposer, si l'Angleterre faisait à l'Espagne une guerre injuste, de franchir à l'instant les mers, de renverser une nation sur l'autre, de jouer dans Londres même, avec ces fiers Anglais, au dernier écu, au dernier homme, et nous avons tous applaudi ! Et je me suis surpris moi-même applaudissant ; et un mouvement oratoire a suffi pour tromper un instant votre sagesse. Croyez-vous que de pareils mouvements, si jamais vous délibérez ici de la guerre, ne vous porteront pas à des guerres désastreuses et que vous ne confondrez pas le conseil du courage avec celui de l'expérience ? Pendant que vous délibérerez, on demandera la guerre à grands cris ; vous verrez autour de vous une armée de citoyens. Vous ne serez pas trompés par des ministres, vous le serez par vous-mêmes... » Et donnant plus loin un exemple à l'appui de son opinion : « Voyez, disait-il, les assemblées politiques; c'est toujours sous le charme de la passion qu'elles ont décrété la guerre. Vous le connaissez tous, le trait de ce matelot qui fit, en 1740, résoudre la guerre de l'Angleterre contre l'Espagne : « Quand les Espagnols, m'ayant mutilé, me présentèrent la mort, je recommandai mon âme à Dieu et ma vengeance à ma patrie ». C'était un homme bien éloquent que ce matelot ; mais la guerre qu'il alluma n'était ni juste, ni politique ; ni le roi d'Angleterre, ni les ministres ne la voulaient ; l'émotion d'une Assemblée, quoique moins nombreuse et plus assouplie que la vôtre aux combinaisons de l'insidieuse politique, en décida ».

Après l'information, après la délibération, vient l'exécution. Elle doit présenter unité de vues, promptitude et secret, toutes qualités qui, en notre matière, sont,

nous ne dirons pas utiles, mais absolument nécessaires, puisque le succès en peut dépendre. Or, c'est encore le pouvoir exécutif qui, seul, peut en assurer la réunion. L'office propre de ce pouvoir c'est, en effet, de gouverner ; et gouverner, ce n'est pas seulement prévoir, c'est surtout, selon le mot de Mirabeau, diriger, ce qui implique l'unité de vues se traduisant par l'unité d'action. La promptitude, d'autre part, ne se rencontrera jamais aussi grande chez un pouvoir organisé, comme le pouvoir législatif, pour délibérer, et par suite accoutumé à prendre son temps, à réfléchir et à remettre, que chez un pouvoir, comme l'exécutif, dont tous les ressorts sont tendus vers l'action, et qui, toujours pressé d'atteindre aux résultats utiles, répugne, par toutes ses habitudes et par tous ses goûts, et aux vaines formalités et aux lenteurs superflues. « Eviterez-vous, demandait à ses collègues Mirabeau, qui se rendait admirablement compte de cette différence d'allures existant nécessairement, par la force même des choses, entre les deux pouvoirs, éviterez-vous, leur demandait-il, le danger des lenteurs des délibérations sur une telle matière ? » Se plaçant ensuite au point de vue du secret de l'exécution : « Ne comptez-vous encore pour rien, ajoutait-il, les inconvénients d'une délibération publique sur les motifs de faire la guerre ou la paix, délibération dont tous les secrets des États (et longtemps encore nous aurons de pareils secrets) sont souvent les éléments ? » L'orateur, sur ce point particulier du secret, se rendait son argumentation trop facile en supposant que l'assemblée délibérerait toujours en public. Mais en admettant même que la délibération puisse avoir lieu en comité secret, le raisonnement de

Mirabeau perd-il toute sa force ? Tant qu'un secret, fût-ce un secret d'État, aura d'autant plus de chances d'être fidèlement gardé qu'il aura été confié à moins de dépositaires, il faudra reconnaître que Mirabeau avait raison de s'opposer à ce que les mystères de la diplomatie et de la politique, dont les chefs du pouvoir exécutif sont les gardiens naturels, et par suite les gardiens fidèles, soient tirés de l'ombre des cabinets pour paraître au grand jour, et ne fût-ce même qu'au demi-jour, devant les assemblées représentatives.

Reste la question de responsabilité. Il est d'expérience que, pour être effective et constituer une garantie sérieuse de l'exécution fidèle du devoir imposé, toute responsabilité doit être personnelle. Si l'on veut que celui qui agit soit vraiment responsable de son acte, il faut que, selon la façon dont il l'aura accompli, il puisse personnellement, ou s'en faire honneur, ou, au contraire, en être blâmé. Autant la responsabilité individuelle est réelle et efficace, autant la responsabilité collective est illusoire et vaine. C'est dire combien, pour assurer un bon et utile usage du droit de paix et de guerre, il sera préférable d'en confier l'exercice aux organes du pouvoir exécutif plutôt qu'aux Assemblées représentatives. Ces Assemblées comptent en effet trop de membres pour que le vote de chacun d'eux ne disparaisse pas un peu, à côté du résultat anonyme de l'ensemble du scrutin. On pourra rechercher avec curiosité les suffrages de tels ou tels représentants ; on se résoudra facilement à ignorer ceux de tous les autres. La résolution prise ne sera spécialement imputée à personne ; on l'attribuera, non à tels ou tels hommes politiques déterminés, car, pour énumérer

tous ceux qui s'y sont associés, il faudrait citer trop de noms, on l'attribuera à cet être collectif et vague qu'on appelle l'Assemblée. La responsabilité se divisera et s'éparpillera au point de s'évanouir et de se perdre entièrement. Le résultat sera tout autre, si c'est aux organes du pouvoir exécutif qu'est confié l'exercice du droit. Un chef d'État, des ministres, ne sont point des êtres abstraits ; ce sont des personnalités concrètes, connues de chacun, agissant au vu et au su de tous ; quand ils se déterminent, c'est par l'effet de leur volonté propre ; ils ont conscience que leurs décisions et leurs actes les engagent eux-mêmes ; bref, ils sont et ils se sentent responsables de l'exercice de leur pouvoir devant leur pays et devant l'histoire. Outre cette première raison de confier le droit de paix et de guerre aux organes du pouvoir exécutif, il en est une seconde, c'est qu'on ne saurait, sans rendre illusoire toute responsabilité de l'exercice de ce droit, en donner l'investiture juridique à un pouvoir qui n'en aurait pas en même temps le libre usage de fait. Or, c'est ce qui arriverait si on essayait de l'attribuer au pouvoir législatif, car, comme l'a fait remarquer avec beaucoup de raison un éminent publiciste (1), « on a beau dire et beau faire, les peuples sont toujours à la merci de leurs gouvernements..... Même dans les pays où les gouvernements ne sont que les sujets des Parlements, le pouvoir exécutif est toujours le maître de la paix et de la guerre. Dire, avec les constitutions sur le papier, qu'un gouvernement ne peut pas déclarer la

(1) M. John Lemoinne, article « *Affaires étrangères* » dans le journal *Le Matin*, du 24 février 1887.

guerre sans les Chambres, c'est une puérilité. La guerre est tout naturellement déclarée quand elle a été rendue inévitable..... Les pays les plus profondément et classiquement parlementaires comprennent cette règle. Nous nous rappelons avoir entendu lord Granville, un homme qui a été presque toute sa vie ministre des affaires étrangères, dire en pleine Chambre que le gouvernement le plus constitutionnel pouvait rendre la guerre inévitable. Et cette semaine encore, le sous-secrétaire d'État des affaires étrangères d'Angleterre disait dans la Chambre : « On nous demande qu'aucun engagement ne soit pris avec des gouvernements étrangers, devant entraîner la responsabilité du pays, sans que le Parlement en ait été informé et qu'il n'ait été appelé à les examiner. Jamais aucune administration n'a pu accepter une semblable condition, et la conduite des affaires étrangères serait absolument impraticable si toute démarche devait préalablement être soumise au Parlement. La conduite des affaires étrangères est une question de confiance dans le gouvernement ». C'est aussi notre avis, conclut avec raison M. John Lemoinne, et, selon nous, la vraie doctrine. Là où est la responsabilité, là doit être aussi la liberté d'action. »

Pour tous les motifs que nous venons d'indiquer, nous croyons donc que le droit de déclarer la guerre doit, en principe, appartenir au pouvoir exécutif. Est-ce à dire que cette solution soit absolument exempte de tout péril? Nous ne le pensons pas, et Mirabeau, avec son coup d'œil d'homme d'État, n'avait pas manqué de se l'objecter à lui-même, en ces paroles pour ainsi dire prophétiques, où il semble annoncer par avance la révolution de

brumaire : « Je ne me suis pas dissimulé non plus tous les dangers qu'il peut y avoir à confier à un seul homme le droit ou plutôt les moyens de ruiner l'État, de disposer de la vie des citoyens, de compromettre la sûreté de l'empire, d'attirer sur nos têtes, comme un génie malfaisant, tous les fléaux de la guerre. Ici, comme tant d'autres, je me suis rappelé les noms de ces ministres impies ordonnant des guerres exécrables, pour se rendre nécessaires, ou pour écarter un rival ; ici, j'ai vu l'Europe incendiée par le gant d'une duchesse trop tôt ramassé ; je me suis peint ce roi guerrier et conquérant, s'attachant ses soldats par la corruption et par la victoire, tenté de redevenir despote en rentrant dans ses États, fomentant un parti au-dedans de l'empire et renversant les lois avec ce même bras, que les lois seules avaient armé ». Mais de l'abus possible d'une institution, quelle qu'elle soit, est-il permis de conclure contre son usage ? La raison ne l'admet point, et Mirabeau a soin de prémunir ses auditeurs contre une pareille conséquence. « Prétendez-vous, dit-il, dans sa réplique, que des institutions humaines, qu'un gouvernement fait par des hommes, pour des hommes, soit exempt d'inconvénients ? Prétendez-vous, parce que la royauté a des dangers, nous faire renoncer aux avantages de la royauté ? Dites-le nettement ; alors ce sera à nous de déterminer si, parce que le feu brûle, nous devons nous priver de la chaleur, de la lumière que nous empruntons de lui. Tout peut se soutenir, excepté l'inconséquence : dites-nous qu'il ne faut pas de roi (et ici on doit entendre le mot de roi, comme le faisait Mirabeau lui-même, au sens général de pouvoir exécutif), dites-nous qu'il ne faut pas de

roi, ne nous dites pas qu'il ne faut qu'un roi impuissant, inutile ».

La vérité qui se dégage de toute cette controverse, c'est que le pouvoir exécutif, étant seul organisé de manière à exercer utilement le droit de déclarer la guerre, il doit seul en avoir l'exercice, mais que, d'autre part, il sera nécessaire d'établir des garanties contre l'abus qu'il en pourrait faire. Un pouvoir sans limites, sans réserves, sans contrôle, porte, en effet, en lui-même, le germe des plus grands excès, par suite de la tendance inévitable de l'esprit humain à outrepasser en toutes choses les justes bornes. « Pouvoir tout ce qu'on est capable de vouloir, a dit M. Thiers, tirant la leçon de la grande histoire qu'il venait d'écrire (1), est à mon avis, le plus grand des malheurs. Les juges qui voient dans Napoléon un homme de génie n'y voient pas tout : il faut y reconnaître l'un des esprits les plus sensés qui aient existé, et pourtant il aboutit à la plus folle des politiques. Le despotisme peut tout sur les hommes, puisqu'il a pu pervertir le bon sens de Napoléon... Voici, conclut-il, à quoi une longue réflexion m'a conduit : c'est à penser que, si quelquefois les gouvernements ont besoin d'être stimulés, plus habituellement ils ont besoin d'être contenus ; que si quelquefois ils sont portés à l'inaction, plus habituellement ils sont portés en fait de politique, de *guerre*, de dépenses, à trop entreprendre, et qu'un peu de gêne ne saurait jamais être un malheur. On ajoute, il est vrai : Mais cette liberté destinée à contenir le pouvoir d'un seul, qui la contiendra elle-même ? Je réponds sans hésiter : Tous. Je sais bien qu'un pays peut parfois s'égarer, et je l'ai

(1) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*. Avertissement, *in fine*.

vu, mais il s'égare moins souvent, moins complètement qu'un seul homme. » Comme contre-poids à la liberté d'action dévolue au pouvoir exécutif, il devra donc être organisé, au profit des autres pouvoirs publics, un système de surveillance et de contrôle, discret mais efficace.

Telle est, croyons-nous, la seule doctrine fondée sur la nature des choses, la seule vraie au point de vue spéculatif, comme aussi la seule qui réponde pleinement aux nécessités de la pratique. Elle suppose admis le principe de la séparation des pouvoirs, à condition que, comme nous le disions plus haut, ce principe soit appliqué, non dans sa rigueur absolue, mais, au contraire, avec tous les tempéraments requis pour que la séparation établie entre les pouvoirs publics ne dégénère pas en isolement.

Dans les Etats, en effet, où la Constitution aurait, pour une raison ou pour une autre, supprimé toute communication, tout rapport entre les pouvoirs, il serait bien difficile d'organiser un contrôle quelconque, à plus forte raison un contrôle efficace, de l'exercice du droit de paix et de guerre par le pouvoir exécutif. Là, au contraire, où leur séparation se complètè par leur concours, où le principe de la division des tâches est dominé par le principe supérieur de l'unité d'action dans l'œuvre gouvernementale, résultat qu'assure, de la manière la plus complète et la plus parfaite, la pratique du régime parlementaire, le contrôle est aisé et les garanties s'offrent, pour ainsi dire, d'elles-mêmes.

Il y a d'abord une garantie qui, bien qu'indirecte, n'en est pas moins la plus efficace, peut-être, de toutes, car au lieu de tendre à entraver un mode d'exercice du droit, jugé nuisible aux intérêts du pays, chose toujours dif-

ficile, eu égard à la gravité de la matière et à l'existence, le plus souvent, de faits déjà accomplis, elle a pour objet d'empêcher un pareil mal de se produire, par le meilleur des moyens préventifs, à savoir l'assurance que les affaires étrangères du pays seront gérées avec fermeté, suite et prudence. « La conduite des affaires étrangères est une question de confiance dans le gouvernement. » Cette maxime de l'homme d'Etat anglais, cité par M. John Lemoinne dans le passage que nous avons rapporté plus haut, n'exprime pas seulement une vérité de fait indiscutable, elle constitue une sorte d'axiome de la science constitutionnelle. La garantie indirecte dont nous parlons consistera pour les Chambres représentatives à n'accorder leur confiance qu'à bon escient, à ne soutenir de leurs votes que des ministres d'une capacité et d'un caractère éprouvés. Mais ce ne sera point encore assez. Après avoir bien placé leur confiance, elles devront considérer que, dans l'intérêt du bien général, elles ne sauraient, sans motif grave, la retirer à ceux qui en auront été investis, avec l'assentiment du Parlement. S'il est, en effet, quelque partie des affaires publiques où l'esprit de suite et de tradition soit plus particulièrement requis par la nécessité même des choses, c'est bien dans la direction de la politique étrangère d'un pays. Nulle part l'obligation de se rattacher à un passé plus ancien, soit pour en recueillir les précédents, soit pour en suivre les directions, nulle part l'obligation de combiner des plans à plus longue échéance et d'élaborer des systèmes ou de contracter des engagements, s'étendant sur une plus longue période d'années, ne se fait sentir avec plus de force et ne s'impose avec plus d'autorité. Les Parlements au-

ront donc souci d'assurer la stabilité ministérielle. Ils devront, en outre, veiller à ce que le maintien de l'esprit de suite dans la gestion des affaires étrangères, trouve un solide appui dans l'organisation intérieure du département à qui elle est confiée. Une bonne politique extérieure étant ainsi assurée, il n'y aura plus à craindre qu'il puisse être mésusé du droit de paix et de guerre.

Outre cette garantie préventive, et à supposer que le pouvoir législatif ne soit pas, contrairement à ce qui pourra arriver, expressément associé par la constitution elle-même à l'exercice du droit de paix et de guerre, il existe au profit du Parlement des garanties directes, consistant dans le droit, soit d'émettre, en présence d'une éventualité donnée, un vote de blâme à l'égard du cabinet, de manière à le contraindre à donner sa démission et à renoncer à ses entreprises, soit de lui refuser les subsides en hommes et en argent, que nécessiterait le passage de l'état de paix à l'état de guerre.

Nous ne faisons que mentionner, comme devant être d'une application difficile à prévoir, le droit de mise en accusation pour crime contre la sûreté de l'État, tel que celui qui est prévu et puni par l'article 76 de notre Code pénal (1), ou pour toute autre infraction analogue.

Il est clair que le Parlement ne devra user qu'avec grande circonspection, et seulement dans des cas particulièrement graves, des moyens de garantie ainsi mis à

(1) C. P. art. 76. « Quiconque aura pratiqué des machinations ou entretenu des intelligences avec les puissances étrangères ou leurs agents, pour les engager à commettre des hostilités ou à entreprendre la guerre contre la France, ou pour leur en procurer les moyens, sera puni de mort.

Cette disposition aura lieu dans le cas même où lesdites machinations ou intelligences n'auraient pas été suivies d'hostilités. »

sa disposition par le droit constitutionnel. Le fait seul de leur existence dans la constitution devra d'ordinaire avoir l'heureux effet de contraindre le pouvoir exécutif à méditer si bien ses résolutions, qu'il n'en présente jamais aux Chambres aucune, qui ne soit inspirée par le sentiment des intérêts nationaux et qui ne réponde, sinon au vœu de l'opinion publique toute entière, du moins à celui de ses représentants les plus éclairés.

L'adhésion manifestée alors par les assemblées représentatives aux propositions du gouvernement, en accroîtra notablement l'autorité aux yeux des puissances étrangères intéressées, en donnant un témoignage public de la communauté de sentiments et de vues existant entre le gouvernement et la nation elle-même, représentée par ses délégués. Notre vieil historien Commynes avait déjà fait remarquer l'utilité de ce bon accord : « Si vous diz que les roys et princes en sont trop plus fors, quand ilz entreprennent du conseil de leurs subjectz et en sont plus craintz de leurs ennemys (1) ». Un homme d'État contemporain (2), qui ne s'est jamais piqué d'avoir le culte des idées pures, a, de même, dans un discours célèbre, placé le sentiment public au nombre de ces forces impondérables « *Imponderabilien* », avec lesquelles la politique la plus réaliste est tenue de compter. C'est ce dont la vérité est, d'ailleurs, démontrée par les faits eux-mêmes, et entre autres exemples saisissants qu'on en peut donner, il suffira de rappeler les guerres de la Révolution et de l'Empire, en invitant le lecteur à aller voir comment, dans son bel ouvrage sur « *L'Europe et*

(1) Philippe de Commynes, *Mémoires*, liv. V, chap. XIX.
(2) Le prince de Bismarck.

la Révolution française », si riche en vues profondes sur la psychologie des hommes et des peuples, un des maîtres de l'histoire contemporaine, M. Albert Sorel, racontant et appréciant ces guerres, a montré que le succès abandonne les armées, dès que les forces d'Etat qui les composent, cessent d'être animées du souffle et de la flamme du sentiment national.

Le mode d'application du droit de contrôle que, sur les questions de paix et de guerre, nous avons reconnu aux assemblées représentatives, soulève diverses difficultés de procédure parlementaire, dont les plus importantes tiennent de trop près aux règles mêmes de fond du droit constitutionnel, pour que nous puissions nous dispenser de les signaler.

La première de ces difficultés est relative à la question de savoir s'il est ou non avantageux, au point de vue du bon exercice du droit de contrôle parlementaire, de confier exclusivement à des commissions permanentes l'examen des affaires relatives à la paix et à la guerre. Une semblable mesure pourrait, nous le reconnaissons, contribuer à augmenter l'esprit de suite des assemblées dans les débats sur la politique extérieure ; elle pourrait, de plus, leur permettre de statuer en plus parfaite connaissance de cause, en créant, entre la commission permanente et le gouvernement, des relations plus étroites et plus confiantes, qui tourneraient à un plus complet échange de renseignements et de vues. Mais quels que soient ces avantages possibles, ils ne sauraient prévaloir, croyons-nous, sur celui qui doit résulter de l'unité de direction à imprimer, par un seul pouvoir responsable, à tout l'ensemble de la politique extérieure de l'État. Or,

nous avons assez fait voir, dans tout ce qui précède, que ce pouvoir doit être le pouvoir exécutif et lui seul. S'il peut avoir besoin de contrôle, il n'a que faire d'une collaboration quelconque, surtout d'une collaboration aussi empiétante par sa nature que celle du pouvoir législatif. Une commission permanente des affaires étrangères ne tarderait pas à sortir de son rôle de simple surveillance, et, comme le disait Mirabeau à l'Assemblée Constituante, « bientôt le pouvoir exécutif ne serait que l'agent d'un comité ; nous (l'Assemblée), nous ne ferions pas seulement des lois, nous gouvernerions : car quelles seront les bornes de ce concours, de cette surveillance ? C'est en vain que vous voudriez en assigner, elles seront toutes violées ». Ce serait la confusion de tous les pouvoirs, entraînant à sa suite l'incohérence des vues, l'incertitude dans l'action et, danger plus grand encore, s'il est possible, la complète irresponsabilité des mesures prises. Concluons donc, sur cette première difficulté, en condamnant l'idée de faire exercer, par le moyen de commissions permanentes, le contrôle des assemblées représentatives sur le pouvoir exécutif.

La seconde et dernière difficulté de procédure parlementaire, sur laquelle nous croyions utile de nous prononcer, est celle de savoir si l'exercice de ce contrôle est ou non compatible avec le principe de la publicité des séances du Parlement. Tout dépendra évidemment des circonstances. Les choses en seront-elles déjà venues à ce point que l'assemblée n'aura plus à intervenir que pour manifester son adhésion aux mesures prises par le gouvernement, non seulement la publicité sera sans inconvénient, mais elle sera utile pour porter à la connaissance

de tous le parfait accord des pouvoirs publics. Il en serait tout autrement si le projet de déclaration de guerre devait rencontrer une véritable opposition et donner lieu à un débat proprement dit, comme il arriva par exemple, au Corps législatif, pour la déclaration de la guerre franco-allemande de 1870 (1). Nous croyons qu'en cette hypothèse, la publicité des séances ne pouvant aboutir qu'à troubler le calme et à diminuer l'indépendance des représentants et qu'à produire une divulgation fâcheuse de leurs divisions, il y aura tout intérêt à tenir secrètes leurs délibérations. Il sera donc nécessaire que, prévoyant cette éventualité, les constitutions, en établissant le principe de la publicité des séances des Chambres, leur réservent la faculté de se réunir en comité secret.

C'est ce que fit en France la Constitution du 14 septembre 1791, qui, consacrant pour la première fois le principe de la publicité des séances, prit soin d'établir (2) que

(1) Voir l'*Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, par M. Albert Sorel, ch. V. *La déclaration de guerre*, et spécialement la section II de ce chapitre : « *Comment le Corps législatif vote la guerre* ». — Voir aussi la déposition de M. Thiers dans l'*Enquête parlementaire sur les actes du Gouvernement de la Défense nationale*, t. I, p. 10. « Je voyais, dit-il dans son récit de la séance du Corps législatif du 15 juillet 1870, un orage prêt à fondre sur nos têtes. Mais j'aurais bravé la foudre, avec la certitude d'être écrasé, plutôt que d'assister impassible à la faute qui allait se commettre. Je me levai brusquement, je jaillis, si je puis dire, et de ma place, je pris la parole. Des cris furieux retentirent aussitôt. Cinquante énergumènes me montraient le poing, disant que je me déshonorais, que je souillais mes cheveux blancs. Je ne cédai pas. De ma place, je courus à la tribune, où je ne pus faire entendre que quelques paroles entrecoupées. Convaincu qu'on nous trompait, qu'il n'était pas possible que le roi de Prusse, sentant la gravité de la position, puisqu'il avait cédé sur le fond, eût voulu nous faire un outrage, je demandai la production des pièces sur lesquelles on se fondait pour se dire outragé. J'étais sûr que, si nous gagnions vingt-quatre heures, tout serait expliqué et la paix sauvée. On ne voulut rien entendre ».

(2) Titre III, chap. III, sect. 2, art. 2.

le Corps législatif pourrait, en toute occasion, se former, en comité général : tel était le nom qu'elle donnait aux réunions à huis clos. Cette sage disposition de la Constitution de 1791 a été reprise par plusieurs de celles qui l'ont remplacée (1), et notamment par la Constitution actuelle de 1875. La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 dispose, en effet, par son article 5, que « chaque Chambre peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement. Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet ». Sont seuls admis à rester dans la salle des séances pendant la durée des comités secrets, les ministres, et les fonctionnaires du Parlement, liés par le secret professionnel, à savoir : le secrétaire général de la présidence, les secrétaires-rédacteurs, les sténographes et les huissiers. Les précédents établissent que, pendant la durée du comité secret, les Chambres peuvent non seulement délibérer, mais encore recevoir des propositions et prendre des résolutions.

A quel pouvoir doit être confié l'exercice du droit de paix et de guerre, nous demandions-nous en commençant ce chapitre ? Résumons tous les développements auxquels nous venons de nous livrer, en concluant que ce doit être au seul pouvoir exécutif, mais sous le contrôle des assemblées représentatives. Cette conclusion est aussi celle de la plupart des auteurs qui ont traité des matières de droit public et de droit constitutionnel. Montesquieu enseigne que le prince ou le magistrat étant le

(1) Voir pour l'étude de la question, l'excellent *Traité pratique du Droit parlementaire*, de MM. Poudra et Pierre, liv. VI, ch. 1 et 2.

dépositaire de la puissance exécutrice, c'est à lui de faire la paix et la guerre (1). Mirabeau, nous avons à peine besoin de le rappeler, est aussi d'avis que le droit de déclarer la guerre doit être exercé par le roi, sous le contrôle des Chambres. Le prince, dit aussi Bluntschli (2), doit avoir exclusivement le droit de paix et de guerre, parce qu'il faut, pour l'exercer, « une supériorité calme, un examen silencieux, l'unité de la volonté, et la rapidité de la décision ». « C'est dans l'intérêt du pays, dit à son tour Rossi (3), que le droit de déclarer la guerre, a été remis au pouvoir exécutif ». Mais il fait remarquer que les moyens de la faire appartiennent au pouvoir législatif. « La couronne ne peut, sans le concours des Chambres, lever un homme ni lever un écu. Les assemblées délibérantes ont donc aussi leur part d'influence dans les questions de guerre. L'accord du pouvoir royal et du pouvoir législatif est indispensable sur ce point comme sur tous les autres ». M. Lefebvre (4) estime de même qu'on doit « abandonner au gouvernement, dans sa mission générale de veiller aux relations et à la sécurité extérieures, jusqu'au droit de guerre, sauf à réserver aux Chambres, dans leur plénitude, les garanties qu'elles tirent de la responsabilité ministérielle et du vote des subsides ». « Pour la guerre comme pour la paix, il est bon, dit enfin M. Saint-Girons (5), que le chef de l'État et ses ministres aient l'initiative exclusive....., puis le Parlement doit intervenir pour permettre la déclaration de

(1) Montesquieu, *Esprit des Lois*, liv. XI, ch. VI.
(2) Bluntschli, *Droit public*, liv. III, ch. X, 143.
(3) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, 95e leçon.
(4) Ch. Lefebvre, *op. cit.*, p. 181.
(5) Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 461-462.

guerre. Ce partage d'attributions est le vrai moyen d'organiser une utile collaboration des deux pouvoirs ».

SECTION II. — *Le droit de paix et de guerre d'après les Constitutions françaises.*

Après avoir examiné la question de savoir comment, au point de vue rationnel, doit se répartir entre les pouvoirs publics l'exercice du droit de paix et de guerre, nous avons à rechercher comment, en droit positif, cet exercice a été réglé par nos diverses Constitutions. Mais, avant d'entrer dans l'étude des textes constitutionnels relatifs à ce droit, nous devons, au préalable, puisque la guerre est une relation d'État à État, nous demander comment, au moyen de quelles dispositions législatives, et sous quelles sanctions, le droit de la déclarer a été, d'une manière exclusive, réservé aux pouvoirs publics.

A. — Actions hostiles des particuliers contre un État étranger.

Ces dispositions législatives sont les articles 84 et 85 du Code pénal. L'article 84 est ainsi conçu : « Quiconque aura par des actions hostiles, non approuvées par le gouvernement, exposé l'État à une déclaration de guerre, sera puni du bannissement, et si la guerre s'en est suivie, de la déportation ». Quant à l'article 85, il vise seulement le cas où une personne aura par ses actes, non

approuvés par le gouvernement, exposé, non la France à une déclaration de guerre, mais les Français à éprouver des représailles. Il édicte contre cette infraction la peine du bannissement.

Nous attachant plus spécialement à l'examen de l'article 84, nous dirons que le crime puni par cet article peut avoir pour auteur non seulement un Français, mais aussi un étranger (art. 3, C. civ.), que cet étranger soit ou non ressortissant du pays contre lequel ont été dirigées les actions hostiles. Il n'est même plus nécessaire, depuis la modification apportée aux articles 5, 6 et 7 du Code d'instruction criminelle par la loi du 27 juin 1866, que le crime ait été commis en France. Il peut être poursuivi en France, après avoir été perpétré à l'étranger par un étranger.

Des deux peines établies par l'article 84, la première est le bannissement, qui consiste « à être transporté, par ordre du gouvernement, hors du territoire de la République » (art. 32, C. pén.), pour une durée de cinq années au moins et de dix ans au plus ; elle est infamante (art. 8, C. pén.), et entraîne la dégradation civique (art. 28, C. pén.). La seconde est la déportation, qui consiste « à être transporté et à demeurer à perpétuité dans un lieu déterminé par la loi, hors du territoire continental de la République » (art. 17, C. pén.) ; elle est afflictive et infamante et entraînait la mort civile (art. 18, C. pén.), remplacée, depuis la loi du 31 mai 1854, par la dégradation civique, l'interdiction légale et les incapacités spéciales établies par cette loi. Les conditions de complicité, relativement au crime prévu par l'article 84, sont celles du droit commun, telles qu'elles ont été établies par

l'article 60 du Code pénal. La provocation, par la voie de la presse, à commettre ledit crime, constitue un délit spécial, depuis la loi du 29 juillet 1881.

Tant qu'on reste, comme nous venons de le faire, dans le domaine de l'application des principes généraux, les dispositions de l'article 84 ne donnent lieu à aucune difficulté. Il en est tout autrement lorsqu'on cherche à définir le crime prévu par cet article, à préciser ce que peuvent être ces « actions hostiles » dont il parle, en les qualifiant de « capables d'exposer l'État à une déclaration de guerre ». Un premier point sur lequel il ne peut y avoir aucun doute, c'est que la pensée des rédacteurs de l'article a été de protéger la France contre les conséquences nuisibles des actions hostiles qu'il a pour but de réprimer; la place qu'il occupe, la rubrique de « Crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'État » sous laquelle il est placé, démontrent clairement qu'il n'a rien de commun avec les dispositions qui ont pour objet, comme, par exemple, l'article 36 de la loi du 29 juillet 1881, qui punit l'offense publique envers les chefs d'États étrangers, de donner une sanction à l'obligation de respect réciproque existant entre les divers États. Un second point également certain, c'est que l'emploi du mot « action » implique l'idée d'un fait matériel, traduisant l'intention hostile par une offense positive, par un dommage réel (1). Mais, même ces deux points étant admis, la nature des faits susceptibles de tomber sous le coup de l'article 84, n'en continue pas moins à rester enveloppée d'une grande obscurité. C'est qu'en effet, dès qu'on veut

(1) Rauter, *Traité de droit criminel* (1836), p. 286. — Morin, conseiller à la Cour de cassation, *Les lois de la guerre*, tome I, p. 96.

presser l'idée qui fait le fond de l'article, l'idée d'un simple particulier exposant par ses actes l'État à une déclaration de guerre, on est obligé de reconnaître qu'elle n'implique rien moins qu'une véritable impossibilité. Il ne faut pas manquer, en effet, de remarquer que la loi écarte l'hypothèse où les actions hostiles ont été approuvées par le gouvernement qui, par cette approbation, les fait siennes et leur donne un caractère public ; elle se met en présence d'actes d'un caractère purement privé. Or, on ne saurait alors échapper au dilemme suivant : ou ces actes sont punissables par eux-mêmes, ou ils ne le sont pas. S'ils le sont, ils seront déférés aux tribunaux, qui leur appliqueront la peine qu'ils méritent, et il n'y aura, dès lors, raisonnablement plus lieu, de la part de l'État étranger qui aura ainsi reçu satisfaction, ni de se plaindre, ni, à plus forte raison, d'aller jusqu'à une déclaration de guerre. Si, au contraire, ils ne sont pas punissables, comment d'actes innocents les transformer en actes criminels, selon le résultat qu'ils auront produit, alors que ce résultat était impossible à prévoir, puisqu'il dépendait entièrement et des dispositions dans lesquelles ils seraient appréciés par l'État offensé, et de la portée que, selon son bon plaisir, il croirait à propos de leur attribuer. « Nous voilà, dit M. Clunet (1), en pleines ténèbres et, dans cette ombre, vainement étend-on la main pour y rencontrer une définition, on ne peut rien ramener ayant un corps ou un contour. Tout dépend du temps qu'il fait en politique, des ambitions secrètes,

(1) Clunet, *Offenses et actes hostiles commis par des particuliers contre un État étranger*, Paris, 1887, Marchal et Billard.

des plans poursuivis. Un acte est innocent pour celui-ci ; pour cet autre, il est coupable ».

Le grand principe qui domine toute la question et auquel il ne faut cesser de se tenir, c'est que la guerre est une relation d'État à État et que, par suite, l'acte d'un particulier ne saurait jamais être pris en considération comme capable de motiver une déclaration de guerre, qu'autant qu'il serait devenu acte public par l'adhésion directe ou indirecte, positive ou négative, de l'État qu'on en veut rendre responsable. Si, en fournissant les satisfactions légitimes que comporte l'acte incriminé, cet État ne parvient point à écarter la déclaration de guerre, c'est que celle-ci était inévitable, c'est que l'acte en question n'était qu'un pur prétexte, et que, le particulier qui en est l'auteur se fût-il abstenu de le commettre, l'État qui a pris l'initiative de la guerre n'en eût pas moins trouvé un autre motif pour la faire éclater.

Cette impossibilité pour un particulier d'être cause, par ses actes individuels, d'un évènement aussi disproportionné avec de tels actes, que l'est une déclaration de guerre, a été reconnue par toute la doctrine ancienne et moderne.

« Une société civile, dit Grotius (1), pas plus qu'aucun autre corps, n'est responsable des actions de chaque particulier, auxquelles elle n'a en rien contribué, soit en faisant, soit en ne faisant pas certaines choses ».

« Comme il est impossible à l'État le mieux réglé, au souverain le plus vigilant, de modérer à sa volonté toutes les actions de ses sujets, de les contenir en toute occasion dans la plus stricte obéissance, il serait injuste,

(1) Grotius, *Droit de la guerre et de la paix*, liv. II, ch. 21, § 2.

dit de même Vattel (1), d'imputer à la nation ou au souverain toutes les fautes des citoyens. On ne peut donc dire, en général, que l'on a reçu une injure d'une nation, parce qu'on l'aura reçue de quelqu'un de ses membres ».

Klüber n'est pas d'une autre opinion (2) : « L'état d'inimitié entre plusieurs nations prend son origine dans la lésion d'un droit quelconque, existante ou à craindre. Les droits des États sont lésés de la même manière que les droits des particuliers : directement, si le préjudice a été porté au corps de l'État ; indirectement, s'il l'a été à quelques individus seulement, sujets de l'État, soit par l'autre État dans sa totalité, soit par quelqu'un de ses membres, quand toutefois leur gouvernement a participé d'une façon quelconque à la lésion ».

Geffcken (3) adhère tacitement à cette manière de voir lorsque, traitant de la piraterie, c'est-à-dire du fait d'exercer violence sur la haute mer contre des personnes ou des propriétés étrangères, sans y être autorisé par un pouvoir politique déterminé, il dit qu'aucun gouvernement ne pourra être rendu responsable des actes des pirates, le trait caractéristique de la piraterie étant, non comme on pourrait le penser, soit l'esprit de lucre, l'*animus furandi*, soit le sentiment de la vengeance, mais bien l'absence de toute commission donnée par un gouvernement responsable.

« Le droit au respect, qui appartient aux États, disent MM. Bulmerinq et Marquardsen (4), implique aussi le

(1) Vattel, *Droit des gens*, liv. II, ch. IV, § 73.
(2) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 231.
(3) Geffcken sur Heffter, *Droit international de l'Europe*, § 104, note 4.
(4) Bulmerinq, professeur à l'Université d'Heidelberg, et Marquardsen, professeur à l'Université d'Erlangen. *Handbuch des œffentlichen Vœlkerrechts*, 1884, p. 205.

respect des représentants de l'État. Une offense faite à un chef d'État, ou à un ambassadeur, ou à un emblème, est considérée comme faite à l'État lui-même. Si une telle offense est commise par une autorité publique ou son représentant, elle doit être considérée comme une violation du droit des gens, mais si ces offenses proviennent des ressortissants d'un État étranger, elles ne peuvent être considérées comme ayant ce caractère (nicht als solche gelten kann) ».

Citons enfin comme se prononçant dans le même sens Fiore et Calvo. « En thèse générale, écrit Calvo (1), les actes privés des nationaux n'engagent pas la responsabilité de l'État auquel ils appartiennent ». « On ne saurait, dit Fiore (2), admettre que l'État pourra être exposé à une déclaration de guerre par le fait isolé d'un particulier ».

En présence de l'unanimité de ces témoignages, on se rend compte de la difficulté qu'il y a à définir les cas d'application de l'article 84 ; et, il faut bien l'ajouter, cette difficulté ne s'atténue, ni par l'étude des travaux préparatoires, ni par l'examen, soit de la doctrine, soit de la jurisprudence.

Les travaux préparatoires auraient dû indiquer avec d'autant plus de détails et de précision les raisons pour lesquelles l'article 84 avait été introduit dans le Code pénal en 1810, qu'il s'agissait là d'une disposition toute nouvelle. Le Code pénal de 1791 renfermait bien, en effet, un article (art. 2, 2e partie, titre Ier, section 1) édictant la peine de mort contre le ministre qui aurait or-

(1) Calvo, *Le Droit international théorique et pratique*, § 356.
(2) Fiore, *Droit international public*, t. II, p. 536, Paris 1885.

donné ou le commandant des forces nationales de terre ou de mer qui aurait commis des agressions hostiles ou infractions de traité, tendant à allumer la guerre entre la France et une nation étrangère, mais, en subordonnant la mise en accusation des auteurs de ce crime à la décision du Corps législatif. Il était clair que cet article n'avait qu'un but, fortifier d'une sanction pénale une garantie d'ordre politique. L'article 84 visant, au contraire, les actions hostiles commises par toute personne, c'est-à-dire même par les simples particuliers, était par là même étranger à toute considération d'ordre politique et constituait, par suite, une disposition d'une nature entièrement différente de celle du Code de 1791, une disposition absolument neuve, sans précédents dans notre législation, et qu'à ce titre il était indispensable d'éclaircir et de justifier. Il paraît, au contraire, avoir été adopté « sans que, comme dit M. Clunet, ses parrains se rendissent un compte exact de ses applications ». Voici, en effet, en quel termes s'exprime l'exposé des motifs (1) du titre où est compris notre article, et l'on verra qu'il n'y est fait nulle allusion à la difficulté capitale que soulève l'application de l'article, à savoir l'impossibilité bien avérée pour un simple particulier, d'être, par ses actes individuels, la cause réelle d'une guerre pour son pays : « Ceux qui par des actions hostiles ou des actes non approuvés par le Gouvernement, dit le rapporteur, exposent l'État à une déclaration de guerre, compromettent sans doute la sécurité exté-

(1) Exposé des motifs du titre 1er du livre III du Code pénal, fait par M. le comte Berlier, conseiller d'Etat et orateur du Gouvernement, dans la séance du Corps législatif, du 5 février 1810 (Locré, tome 29, p. 419).

rieure. La loi les proclamera donc coupables, bien que nul soupçon d'intelligence avec l'ennemi ne plane sur eux ; mais comme, relativement à leurs actes, ils n'ont pas d'éléments susceptibles d'indiquer jusqu'à quel point les conséquences pouvaient être connues de leurs auteurs, ceux-ci ne seront pas punis de la peine capitale, mais déportés ou bannis, selon les suites, plus ou moins graves, qu'auraient eues leurs téméraires démarches ».

Si nous passons à l'examen de la doctrine, nous la trouvons fort embarrassée de définir clairement le champ d'application de l'article 84. Carnot (1) se demande avec raison « quelles seraient de la part d'un simple particulier qui n'est revêtu d'aucun caractère public, les actions qu'il aurait pu commettre, ayant un caractère d'hostilité, de nature à exposer la France à une déclaration de guerre de la part d'une puissance étrangère ». Rauter (2) estime, mais sans dire ses raisons, ni préciser en rien la nature des actions hostiles, que celles-ci ne peuvent guère être commises que par un commandant militaire. Faustin Hélie (3) enfin est d'avis que l'article 84 est inapplicable. « Dans l'état politique de l'Europe, dit-il, il est difficile que le fait isolé d'un simple citoyen, et même d'un fonctionnaire public, puisse allumer la guerre entre les nations. Une déclaration de guerre n'intervient pas sans que l'état offensé ait demandé des explications. Et dès que l'agression a été commise à l'insu du gouvernement auquel appartient l'agent, dès que le gouver-

(1) Carnot, *Commentaire sur le Code pénal*, t. 1er, n° 286.
(2) Rauter, *op.* et *loc. cit.*
(3) Faustin Hélie, *Code pénal*, 5e édit., 1872, t. II, p. 58.

nement le désavoue, il est improbable que la guerre puisse jamais en être la conséquence. Il suit de là, et c'est aussi ce que confirme l'expérience, que l'article 84, quoique destiné à réprimer un fait coupable, doit demeurer sans application dans nos lois ».

C'est avec raison que Faustin Hélie invoque le témoignage de l'expérience, car si l'on étudie l'application de l'article 84, au point de vue de la jurisprudence, on reconnaîtra que, depuis qu'il existe, c'est-à-dire durant un espace de quatre-vingts ans, son application n'a été poursuivie que dans quatre cas (1) et que dans les deux seuls de ces cas qui aient abouti à une condamnation, il n'était pas invoqué isolément, mais en concours avec d'autres articles du Code pénal. Ces deux affaires sont, en 1824, un fait de capture en pleine paix d'un navire portant pavillon ami, et, en 1831, un fait d'attaque à main armée, sur un territoire voisin, d'un poste de douaniers. L'unique affaire où il ait été invoqué seul a donné lieu à un acquittement (2).

Nous venons de voir qu'en théorie comme en pratique, l'article 84 est inapplicable. Il pourrait donc, sans incon-

(1) En 1824, *affaire Herpin et Rossignol* (Voir *Recueil général des lois et des arrêts de Villeneuve*, 1822-1824, I, 481) ; en 1831, *affaire Perret Cayen* (Voir Sirey, 1832, II, 90) : en 1834, *affaire Jauge* (Voir Sirey, 1834, I, 822) ; enfin, en 1887, *affaire Rigondaud* (*Peyramont*) (Voir Clunet, *op. cit.*).

(2) Cette affaire est la poursuite dirigée contre M. Rigondaud, dit Peyramont, directeur du journal *La Revanche*, pour avoir, selon les termes de l'acte d'accusation, « le 22 février 1887, vers une heure de l'après-midi, fait exposer, devant les fenêtres du bureau du journal *La Revanche*, un écriteau de grandes dimensions, entouré de drapeaux russes et français, portant l'inscription suivante : Election d'Alsace-Lorraine. Candidats français : 72.680 voix. Candidats allemands : 17.022 voix. Tous les protestataires élus. Vive la France ». C'est sous la seule inculpation d'avoir, par ce fait, commis le crime prévu et puni par l'article 84 du Code pénal, que M. Rigondaud comparut, le 12 mars 1887, devant la Cour d'assises de la Seine. Il fut acquitté.

vénient, disparaître du Code pénal, où il est inutile. Nous croyons même qu'il faut aller plus loin, et dire que l'article 84, constituant une disposition, non seulement superflue, mais encore dangereuse, on ne peut qu'en souhaiter et en recommander la suppression. En effet, puisqu'on semble admettre, en le conservant, « que l'acte d'un particulier peut avoir pour conséquence d'exposer son pays à la guerre, s'il n'est pas désavoué par le gouvernement, voilà le gouvernement placé dans la plus fausse des situations. Va-t-il être obligé de se livrer à une série de poursuites, intolérables pour la liberté des citoyens, incompatibles avec les mœurs actuelles des pays civilisés? Chaque fois qu'une manifestation se produira à l'égard d'une souveraineté étrangère quelconque, le gouvernement devra se poser l'embarrassante question de savoir s'il mettra en mouvement l'appareil judiciaire ou s'il restera coi. Les relations internationales ne comportent que deux situations : l'état de guerre ou l'état de paix. Pendant la paix, un État est présumé entretenir des rapports également satisfaisants avec tous les États étrangers. Si l'on poursuivait l'acte dirigé contre cette puissance et non celui contre telle autre, ce serait donc proclamer solennellement qu'on est dans des rapports difficiles avec cette puissance, puisqu'on redoute son irritabilité ? Ne serait-ce pas en tout cas éveiller les susceptibilités des États dont on aurait défendu la dignité avec un zèle moins jaloux ? Enfin le gouvernement poursuit. Voilà le crime déféré à la Cour d'assises. Et si le jury acquitte ! Sans doute, dans la forme, le gouvernement étranger devra se tenir pour satisfait, puisque les ressources de la loi ont été épuisées à son service ; mais, au

point de vue politique, éprouvera-t-il le même contentement ? Ne trouvera-t-il pas que le gouvernement aurait aussi bien fait de s'abstenir, qu'il était inopportun d'engager des poursuites, devant aboutir à une absolution presque fatale et à donner en quelque sorte un nouveau relief à un acte qui n'avait pour origine que l'obscure initiative d'un individu. Les rapports internationaux, dont l'article 84 a dessein de ménager l'harmonie, en seront-ils améliorés ? Et si le gouvernement recule devant ces poursuites parfois irritantes, incertaines toujours, passera-t-il pour approuver tacitement les actes hostiles qu'il n'aura pas déférés aux tribunaux ? Songez qu'une loi redoutable lui laisse l'initiative de la poursuite, et que l'État intéressé peut lui reprocher sa tiédeur. Quel embarras ! Quels dangers ! Quelle situation tout à la fois lourde et absurde (1) ! »

Pour éviter des difficultés si inextricables et de si graves inconvénients, il n'y a qu'une chose à faire, c'est d'en supprimer la cause, en effaçant du Code pénal l'article 84. En Belgique, il a déjà, selon le vœu de Haus (2), été remplacé, dans le Code de 1867, par un article 123, qui, écartant l'idée qu'une déclaration de guerre puisse être motivée par le fait d'un particulier, se borne à punir les actions hostiles ayant exposé l'État à de simples représailles de la part d'une puissance étrangère. En Hollande, l'article 84 a été complètement supprimé dans le nouveau Code pénal du 3 mai 1881. Il subsiste dans le Code pénal sarde, aujourd'hui appliqué à tout le

(1) Clunet, *op. cit.*, p. 14.
(2) Haus, *Études de législation pénale comparée. Révision du Code pénal de* 1810, Bruxelles, 1851, p. 142.

royaume d'Italie (art. 174) et dans le Code pénal espagnol (art. 148).

Faisons des vœux pour que, lors de la prochaine révision du Code pénal français, le législateur, suivant l'exemple donné par la Hollande, et supprimant à son tour l'article 84, rentre ainsi dans la vérité des principes du droit moderne, d'après lequel, la guerre étant une relation d'État à État, le droit de paix et de guerre demeure toujours dans toute sa plénitude aux mains de l'État, sans que l'exercice en puisse, à aucun degré, être troublé par les actions hostiles qu'un simple particulier, ressortissant de l'État, aurait dirigées contre une puissance étrangère.

B. — Examen des Constitutions françaises.

Après avoir étudié les dispositions prises, inutilement, d'ailleurs, selon nous, et même à tort, par notre Code pénal pour réserver d'une manière expresse l'exercice du droit de paix et de guerre aux pouvoirs publics, nous avons à nous demander comment l'attribution de ce droit à ces différents pouvoirs a été faite par nos diverses Constitutions.

Sous l'ancien régime, il appartenait exclusivement au roi. Les États généraux étaient alors le seul corps électif qui eût pu élever la prétention d'en partager ou d'en contrôler l'exercice. Mais on sait que, convoqués à de rares intervalles, ils n'ont jamais été associés d'une manière suivie et efficace à l'œuvre du gouvernement de la nation. Certains textes pourraient cependant donner lieu de croire que, tout au moins d'une manière inter-

mittente et à intervalles éloignés, ils ont participé à l'exercice du droit de paix et de guerre. L'ordonnance royale de 1355, par exemple, après avoir déclaré que la guerre sera menée par le roi contre les ennemis avec une extrême vigueur, ajoute : « Nous ne leur donrons trêves, ne abstinences, se nous n'en sommes bien conseilliez et par plusieurs personnes des trois Estats » (1). Faut-il penser, avec divers historiens, que ces derniers mots impliqueraient la reconnaissance de la part du roi d'un partage de ses pouvoirs entre lui et les États ? Ce serait, croyons-nous, en exagérer beaucoup le sens, que d'y voir une abdication, faite par le roi Jean au profit des Etats généraux, d'une des prérogatives de la couronne. Semblable abdication eût été vraiment trop contraire à la politique traditionnelle, qui, inflexiblement suivie, pendant des siècles, par la dynastie capétienne, devait aboutir, sous François Ier, à l'établissement de la monarchie absolue, ainsi qu'au triomphe de cette centralisation gouvernementale et administrative, qui, lentement élaborée jour à jour par la royauté, aujourd'hui encore, après tant de révolutions et de crises de tout genre, subsiste aussi intacte que si jamais l'ancien régime n'eût vu interrompre le cours paisible de ses destinées. « Plusieurs personnes des trois Estats » ne signifie nullement les États généraux, mais bien, pensons-nous avec M. Picot (2), « le conseil particulier du roi, dont les principaux membres siégeaient aux États généraux comme députés ; c'est une formule courtoise, mais non l'abandon d'un privilège : le roi Jean se serait bien gardé d'aliéner un tel droit ».

(1) Ordonnance de décembre 1355, art. 31.
(2) Picot, *Histoire des Etats généraux*, t. 1, p. 182.

En 1356, au contraire, la même idée est exprimée dans une nouvelle ordonnance, avec une tout autre et bien plus large portée. « Nous promettons en bonne foy aux gens des dits trois Estats, dit le roi, que aux enemis ne seront données triéves ne abstinences, si ce n'est par leur bon advis et conseil (1) ». En un an, tout avait bien changé. Les États généraux, indignés du désastre de Poitiers, avaient, dans leurs remontrances, manifesté avec énergie la volonté de diriger, par l'organe d'un conseil supérieur, les affaires relatives à la politique étrangère et à la défense nationale. L'ordonnance que nous venons de citer accordait aux États généraux un véritable pouvoir de contrôle sur l'exercice du droit de paix et de guerre. Quant au conseil supérieur, il ne fut pas institué, le grand conseil ayant absorbé toute la puissance souveraine.

L'ordonnance de 1356 était l'œuvre d'une heure de crise, mais de crise toute passagère, dans l'histoire de la royauté. Le roi, en effet, ne tarda pas à reprendre, dans leur intégralité, tous les droits et prérogatives dont il avait été momentanément contraint de se dessaisir. Les États généraux n'oubliérent cependant jamais quelle part ils avaient eue, et quel rôle ils avaient joué, dans le gouvernement de la France, au milieu du XIVe siècle, et à Pontoise, en 1561, après avoir demandé qu'à l'avenir leurs réunions eussent lieu de plein droit, sans nécessité de convocations préalables, à intervalles périodiques, et que tout impôt fût soumis à leur vote, ils dépassèrent en hardiesse tous les États qui les avaient précédés, en revendiquant de la manière la plus impé-

(1) Ordonnance de mars 1356, art. 39.

rieuse le droit de paix et de guerre, allant jusqu'à réclamer pour tout sujet du roi la faculté de poursuivre ceux qui, à un degré quelconque, auraient contribué à lancer la France dans une guerre, sans l'assentiment des États. Les cahiers de la noblesse, notamment, demandent « qu'il ne soit commencé guerre offensible, ni entrée en nouvelle ligue, ni rien entrepris qui puisse mettre le roy en guerre ou deffence, sans en avoir communiqué à ses dictz Estats », et encore « que le roy ou son filz et successeur, à l'avenir, et les subjects du royaume puissent avoir recours et poursuyvre comme infracteurs de paix, ceulx qui pratiqueront, solliciteront, conseilleront ou seront cause que Sa Majesté entreprenne d'avoir une guerre, rompe une paix ou trêve, ou entre en ligue nouvelle qui le meine à cela, sans l'advis de ses dicts Estats, mesmement que icelles choses sont quelquefois conduictes par l'affection des particuliers, affin d'y être embesognez, authorizés ou aultrement en fayre le proffit, plutost que pour le bien et service du roy et pour l'utilité du royaulme ».

« Au point de vue de l'autorité directe des États généraux et du droit des sujets à contrôler le pouvoir, nous pensons, dit M. Picot, appréciant l'œuvre politique des États de Pontoise, que les députés n'ont jamais fait, sous l'ancien régime, de proposition plus hardie ».

Aux États de Blois, en 1576, le clergé renouvela le vœu qui avait déjà été exprimé à Pontoise au sujet du droit de paix et de guerre, et demanda au roi « de ne mouvoir guerre que par juste occasion et par l'advis des Estats généraux ».

Mais que peuvent, contre des habitudes séculaires,

des revendications, aussi pressantes, aussi éloquentes, aussi légitimes qu'elles soient, si elles ne trouvent l'écho, l'appui, la faveur de l'opinion publique? Or, d'opinion publique, il n'en existait point encore, et il ne devait s'en produire en France que dans les cinquante années qui précédèrent la Révolution. Aussi la royauté, jalouse de l'autorité absolue que, petit à petit et par d'incessants efforts, elle avait fini par conquérir dans toute sa plénitude, se montra-t-elle sourde à toutes les réclamations qui lui furent adressées et lorsque, après une interruption de deux siècles, les États généraux se réunirent de nouveau à Versailles, en 1789, conservait-elle sans aucun démembrement, en ce qui concerne le droit de paix et de guerre comme en toute autre matière, l'intégralité de tous ses pouvoirs.

Les États généraux, transformés en Assemblée Constituante, ne pouvaient manquer, au cours des délibérations d'où allait sortir la Constitution de 1791, de rencontrer la question du droit de paix et de guerre. Il était même facile de prévoir que cette Assemblée, enthousiaste du principe, alors nouveau, de la souveraineté populaire, et par suite pleine de défiance à l'égard de l'institution royale, en qui s'incarnait la notion contraire de la souveraineté personnelle et héréditaire, aurait quelque peine à observer, en cette grave matière, un juste équilibre entre les droits des deux pouvoirs, du pouvoir législatif qu'elle représentait elle-même et du pouvoir exécutif représenté par le roi. La difficulté d'y parvenir était d'autant plus grande pour l'Assemblée que, contrairement à toutes ses tendances et au sens de tous les votes qu'elle avait jusque-là émis sur les autres branches du droit pu-

blic, la nature des choses lui commandait de faire la part plus large au roi et de se la faire à elle-même plus restreinte : on sait, en effet, avec quelle peine, si toutefois la chose se produit, un corps politique arrive à concevoir la pensée et à trouver le courage d'imposer de lui-même, et sans y être contraint, une limite quelconque à ses propres pouvoirs.

La discussion eut lieu, ainsi que nous l'avons déjà indiqué plus haut, du 16 au 22 mai 1790. Elle n'avait été préparée par aucun rapport du comité de constitution et la question se posa pour ainsi dire fortuitement, à l'occasion d'une communication du ministère sur le conflit qui allait s'élever entre l'Angleterre et l'Espagne et où la France pouvait être amenée à prendre parti. Cette communication ayant été faite le 15, la discussion s'ouvrit dès le lendemain. Deux opinions extrêmes se produisirent : dans l'une, soutenue par Sérent, Virieu, Montlosier, Praslin, Duchâtelet, l'abbé de Montesquiou, Clermont-Tonnerre, La Galissonnière, Boisgelin, archevêque d'Aix, Cazalis et Maury, on accordait au roi le droit de déclarer la guerre et de faire la paix, sauf le vote des subsides et des troupes par le Corps législatif ; dans l'autre, soutenue par Charles et Alexandre de Lameth, d'Aiguillon, Pétion, Menou, de Beauharnais, Dupont de Nemours, Goupil, Crillon, Lepelletier, Robespierre, Rewbell, Biauzat, Duport et Barnave, on attribuait au Corps législatif la pleine puissance sur la paix et sur la guerre, sauf au roi à prendre d'avance les mesures de précaution nécessitées par les circonstances. Mirabeau, d'accord avec Chapelier et Lafayette, défendait un système intermédiaire, d'après lequel le Corps législatif,

tout en recevant le droit de se prononcer sur la déclaration de guerre, ne pouvait néanmoins délibérer sur une pareille question qu'autant que le roi, en vertu d'un droit exclusif d'initiative, que Mirabeau proposait de lui reconnaître en cette matière, l'en aurait au préalable et spontanément saisi.

La discussion fut, dit M. Mignet (1), une des plus lumineuses et une des plus éloquentes qui aient illustré les séances de l'Assemblée. Nous avons déjà, en étudiant le droit de paix et de guerre au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs, apprécié les principaux arguments qu'y firent valoir les éloquents champions des deux systèmes les plus débattus, Barnave et Mirabeau. Bornons-nous donc à rappeler, sans y revenir, que Barnave, qui considérait la déclaration de guerre comme un acte de pure volonté, voulait que la décision, en matière de paix et de guerre, fut réservée à l'Assemblée, l'exécution seule lui paraissant rentrer dans le domaine du pouvoir exécutif; que Mirabeau, au contraire, estimant que, dans la déclaration de guerre, la volonté et l'action se pénétraient trop étroitement pour qu'on pût y distinguer ainsi la décision de l'exécution, ou, pour mieux dire, estimant que, dans cet acte, la volonté disparaissait en quelque sorte dans l'action, rappelons que Mirabeau demandait que l'initiative de l'exercice du droit de paix et de guerre fût laissée au pouvoir chargé d'agir, au pouvoir exécutif, c'est-à-dire au roi.

Mirabeau ne niait pas que le droit de faire la paix et la guerre n'appartînt en propre à la nation. Il reconnaissait hautement qu'en l'exerçant, le pouvoir qui en

(1) Mignet, *Histoire de la Révolution française*, ch. III.

serait investi, n'agirait que comme délégué de celle-ci. Il s'inclinait respectueusement devant le principe de la souveraineté nationale et ce n'est qu'après lui avoir ainsi pleinement rendu hommage, que, venant à l'application, à l'organisation pratique de l'exercice du droit, il niait, tout d'abord, ainsi que nous venons de le dire, la possibilité de distinguer entre la volonté et l'exécution et ajoutait même qu'alors que cette distinction eût pu être faite, on n'était fondé à en rien conclure au point de la désignation du pouvoir à qui devait être remis l'exercice du droit : « Vous dites que nous avons deux délégués distincts, l'un pour l'action, l'autre pour la volonté ; je le nie », disait-il, et il le prouvait : « Le pouvoir exécutif, dans tout ce qui tient à l'action, est certainement très distinct du pouvoir législatif ; mais il n'est pas vrai, ajoutait-il, que le corps législatif soit entièrement indépendant du corps exécutif, même dans l'expression de la volonté générale. En effet, quel est l'organe de cette volonté, d'après notre constitution ? C'est tout à la fois l'assemblée des représentants de la nation, ou le corps législatif, et le représentant du pouvoir exécutif ; ce qui a lieu de cette manière : le corps législatif délibère et déclare la volonté générale ; le représentant du pouvoir exécutif a le double droit, ou de sanctionner la résolution du corps législatif, et cette sanction consomme la loi, ou d'exercer le veto qui lui est accordé pour un certain espace de temps, et la constitution a voulu que, durant cette période, la résolution du corps législatif ne fût pas loi ; il n'est donc pas exact de dire que notre constitution a établi deux délégués entièrement distincts, même lorsqu'il s'agit d'exprimer la volonté générale. Nous

avons, au contraire, deux représentants qui concourent ensemble dans la formation de la loi, dont l'un fournit une espèce de vœu secondaire, exerce sur l'autre une sorte de contrôle, met dans la loi sa portion d'influence et d'autorité. Ainsi la volonté générale ne résulte pas de la simple volonté du corps législatif ».

Cela démontré, et étant ainsi admis qu'on ne pouvait, sans abus de raisonnement ou même, disait Mirabeau, sans « forfaire à la Constitution », identifier le pouvoir législatif avec le corps législatif, ceux mêmes qui se croyaient obligés, en vertu des principes du droit constitutionnel, à réserver le droit de paix et de guerre aux organes du pouvoir législatif, se voyaient autorisés à associer le roi à l'exercice de ce droit. Mais sous quelle forme convenait-il de l'y faire concourir ? Ici Mirabeau, avec son grand sens politique, alla tout de suite au nœud de la difficulté, en soulevant la question de l'initiative. « Entendez-vous, demanda-t-il, que la déclaration de guerre soit tellement propre au corps législatif que le roi n'ait pas l'initiative, ou entendez-vous qu'il ait l'initiative ? »

Il s'agissait là de l'initiative de toute proposition ayant pour objet de faire passer la nation de l'état de paix, qui constitue son état normal, à l'état de guerre. Or, cette initiative pouvait être attribuée, soit à l'Assemblée, soit au roi, soit aux ministres du roi.

L'idée que l'Assemblée Constituante se faisait du rôle des ministres eût été difficilement compatible avec l'attribution d'un droit quelconque d'initiative. Par une réaction exagérée contre la confusion des pouvoirs qui avait caractérisé l'ancien régime, elle s'appliqua à établir entre les pouvoirs nouveaux qu'elle créa, non seulement,

ce qui était légitime, une séparation qui les rendît distincts les uns des autres, mais, ce qui était excessif, une indépendance mutuelle qui les tînt les uns par rapport aux autres dans un complet isolement. Le régime parlementaire, fondé sur la séparation des pouvoirs, mais réclamant, d'autre part, leur collaboration et leur concours, devait être, dès lors, et fut effectivement écarté. Or, sans régime parlementaire, pas de responsabilité politique autre que celle du chef de l'État, dont les ministres deviennent alors de simples agents, pas de responsabilité ministérielle, puisqu'il n'y a pas de cabinet, et par suite impossibilité d'accorder aux ministres un droit propre d'initiative, en quelque matière que ce soit.

Les ministres ainsi exclus, le droit d'initiative en matière de déclaration de guerre pouvait être conféré soit à l'assemblée, soit au roi.

Mirabeau n'eut pas de peine à faire voir qu'on ne pouvait le conférer à l'assemblée, sans compromettre à la fois l'intérêt public et le respect de la constitution. L'intérêt public : « Vous aurez autant de provocateurs à la guerre que d'hommes passionnés ». Le respect de la constitution : en effet, le roi, privé de l'initiative, aura ou n'aura pas le droit de veto. S'il ne reçoit point ce droit, le voilà « sans concours dans l'acte le plus important de la volonté nationale » et, d'autre part, par un bizarre renversement des rôles, c'est au pouvoir législatif que passerait alors la fonction d'agir : « Ce serait une étrange constitution que celle qui, ayant conféré au roi le pouvoir exécutif suprême, donnerait un moyen de déclarer la guerre, sans que le roi en provoquât la délibération par les rapports dont il est chargé : votre assemblée ne

serait pas délibérante, mais agissante ; elle gouvernerait ». S'il possède, au contraire, le droit de veto, ce droit sera, par la force des choses, rendu vain et inefficace : « Le veto du roi se trouve, par la nature des choses, presque entièrement émoussé en fait d'exécution ; il peut rarement avoir lieu en matière de guerre ». Le droit de contrôle attribué au roi par la constitution étant ainsi rendu illusoire, le pays verra disparaître la seule garantie qui lui fût assurée contre les décisions hâtives, les résolutions inconsidérées d'une assemblée omnipotente. Et si le roi, n'ayant pu faire usage de son droit de veto, ne parvenait point à dissimuler absolument l'intention qu'il aurait eue de s'en servir, qu'arriverait-il ? « De cette guerre délibérée malgré le roi, résulterait bientôt une guerre d'opinion contre le monarque, contre tous ses agents. La surveillance la plus inquiète présiderait à toutes les opérations ; le désir de les seconder, la défiance contre les ministres, porteraient le corps législatif à sortir de ses propres limites. On proposerait des comités d'exécution militaire, comme on vous a proposé naguère des comités d'exécution politique ; le roi ne serait plus que l'agent de ces comités ; nous aurions deux pouvoirs exécutifs, ou plutôt le corps législatif régnerait ».

Mirabeau se trouvait ainsi amené à conclure que c'était au roi, au chef suprême du pouvoir exécutif, que devait être remis le droit d'initiative c'est-à-dire le droit de déclarer le parti qu'il croirait devoir être pris, de proposer les résolutions que, dans sa sagesse, il estimerait les plus conformes au bien commun et à l'intérêt du royaume.

Si le droit d'initiative devait appartenir au roi, et au

roi seul, Mirabeau réservait, d'ailleurs, au profit de l'assemblée, le droit de délibérer et de statuer sur la déclaration de guerre proposée par le roi. « Entendez-vous [redacted]ue le roi se décidant pour la guerre, le corps législatif [redacted]isse délibérer la paix ? Je ne trouve à cela aucun in[redacted]vénient ». Autant le veto du roi aurait été impuissant à [redacted]e obstacle à l'exécution des volontés belliqueuses de [redacted]semblée, autant le vote de l'assemblée sera efficac[redacted]r maintenir la paix, si elle croit utile au bien du pa[redacted]de ne point engager la guerre proposée par le [redacted]i. E[redacted]églant ainsi l'exercice du droit de paix et de [redacted]rre, [redacted]ous rétablissez la surveillance, le contrôle res[redacted]if [redacted] voulu la constitution; en imposant aux deux d[redacted]e la nation, à ses représentants amovibles et à [redacted]résentant inamovible, le devoir mutuel d'être d'a[redacted]orsqu'il s'agit de guerre, vous attribuez ainsi au c[redacted] législatif la seule faculté qui puisse le faire conc[redacted] sans inconvénient à l'exercice de ce terrible droit [redacted]

L'A[redacted]lée constituante, malgré l'incurable défiance dont e[redacted] animée à l'égard du pouvoir exécutif, se rendit [redacted] par tant d'éloquence et surtout par tant de ra[redacted]n, [redacted] argumentation de Mirabeau. Par l'article [redacted]de son [redacted]écret des 22-27 mai 1790 qui devait, l'an n[redacted]uivante[redacted]re inséré, comme partie intégrante, dans [redacted]xte de la[redacted]nstitution des 3-13 septembre 1791, elle [redacted]sposa que [redacted] droit de la paix et de la guerre appartient à la [redacted]n. La guerre ne pourra être décidée que [redacted] du corps législatif, qui sera rendu sur la propo[redacted]tion formelle et nécessaire du roi et ensuite sanctionné par Sa Majesté ».

Un journal du temps (1), annonça ce vote de la manière suivante : « Enfin, disait-il, la question a été décidée : 1° en faveur de la nation ; 2° en faveur du roi ; 3° en faveur de l'un et de l'autre ». Ce langage, dont le tour fut jugé spirituel, traduit assez bien l'état d'incertitude où se trouva l'esprit du public, en présence du vote qui venait de terminer ces débats retentissants, et lorsqu'il s'agit finalement d'en apprécier au juste le sens et les conséquences. « Le lendemain, a écrit M. Duvergier de Hauranne, chacun des combattants fut fort embarrassé de savoir s'il était vainqueur ou vaincu et, au dehors, la même question se posait. Ce qu'il y a de plus étrange, c'est qu'après plus de soixante ans, on en est au même point ». Qu'un certain doute pût exister dans le public, on le conçoit sans peine, mais, quoiqu'en dise M. Duvergier de Hauranne, le résultat ne pouvait, aux yeux d'un jurisconsulte d'un esprit cultivé, prêter à la moindre ambiguïté. La solution adoptée eût été plus claire, assurément, si le droit de déclarer la guerre eût été reconnu exclusivement, soit au roi, comme le voulaient l'abbé Maury et le comte de Clermont-Tonnerre, soit à l'assemblée, comme le voulait Barnave, mais il n'est pas contestable que, par l'adoption du système proposé par Mirabeau, l'Assemblée constituante, en donnant au roi l'initiative de la déclaration de guerre, en exigeant de lui une proposition de guerre « formelle et nécessaire », n'ait reconnu, conformément aux principes et à la nature des choses, que, dans l'exercice du droit de paix et de guerre, c'est au pouvoir exécutif que revient le rôle prépondérant. Peu importent, après cela, les termes dont se

(1) *L'Orateur des États généraux*, 24 septembre 1790.

sert le décret pour caractériser le mode d'intervention, le genre de concours de l'assemblée ; ils ont beau avoir l'air de signifier que c'est elle qui « décide » la guerre, en réalité, il n'en est rien. Qui a l'initiative en cette matière, a la décision : le reste n'est qu'un contrôle. Et le contrôle a forcément toujours le même caractère de simple recours subsidiaire, qu'il s'exerce d'une manière implicite, sous la forme d'une délibération relative à l'octroi de troupes et de subsides, ou explicitement, comme le veut la Constitution de 1791, sous celle d'une approbation formelle de la déclaration de guerre.

La Constitution de 1791 malgré la sage disposition que nous venons d'étudier et qui, par sa sagesse même, faisait, il faut bien le dire, malheureusement exception au milieu des autres, la Constitution de 1791 avait trop affaibli, d'une manière générale, le pouvoir exécutif, trop subordonné l'autorité royale à la puissance populaire, pour que celle-ci, devenue impatiente de tout frein, ne cherchât pas à s'affranchir définitivement de ce qui pouvait encore rester de pouvoirs rivaux, capables d'opposer la moindre entrave, le plus léger obstacle, à sa volonté désormais omnipotente.

Ce résultat, dont la logique de l'histoire rendait la nécessité inéluctable, ne manqua pas, en effet, de se produire. Il trouva son expression dans la Constitution du 24 juin 1793 qui, suivant M. Mignet (1), « établissait le pur régime de la multitude ». « Non seulement, dit cet historien, elle reconnaissait le peuple comme la source de tous les pouvoirs, mais elle lui en déléguait l'exercice. Une souveraineté sans bornes ; une mobilité extrême

(1) Mignet, *Histoire de la Révolution française*, ch. VIII.

dans les magistratures; des élections immédiates auxquelles chacun concourait; des assemblées primaires qui se réunissaient sans convocation, à une époque fixe, qui nommaient les représentants et contrôlaient leurs actes; une assemblée nationale annuellement renouvelée, et qui n'était, à proprement parler, qu'un comité des assemblées primaires: telle était cette constitution ». Elle établissait, par son article 54, que « la déclaration de guerre se fait par une loi », ce qui impliquait le renvoi de la question à l'examen des assemblées primaires et en attribuait la solution au suffrage universel. Le pouvoir exécutif, dont la Constitution de 1793 n'avait conservé que l'ombre, sous le nom de conseil exécutif, n'avait d'autre rôle que de prendre les mesures strictement indispensables pour assurer l'accomplissement de la volonté populaire, manifestée dans les assemblées primaires. Telle était cette Constitution. « Comme elle faisait gouverner la multitude, comme elle désorganisait entièrement le pouvoir, elle était impraticable en tout temps; mais elle l'était surtout dans un moment de guerre générale. Le parti montagnard, au lieu de la plus extrême démocratie, avait besoin de la dictature la plus resserrée. La Constitution fut suspendue aussitôt que faite ». Non seulement l'heure n'était pas venue d'entourer l'exercice du pouvoir exécutif de garanties qui eussent pu l'affaiblir, mais les circonstances commandaient, au contraire, de la façon la plus pressante, d'en affranchir et d'en fortifier l'action. Le besoin d'unité et de promptitude dans la conception et l'exécution des mesures de gouvernement, qui, en des circonstances aussi extrêmes, l'emportait sur toute autre considération po-

litique, nécessitait la concentration des pouvoirs. « L'assemblée étant l'autorité la plus centrale et la plus étendue, la dictature devait se placer dans son sein, et y être exercée par la faction dominante, et dans cette faction, par quelques hommes. Le Comité de salut public de la Convention, créé le 6 avril 1793, afin de pourvoir, ainsi que l'indiquait son nom, à la défense de la Révolution par des mesures extraordinaires et urgentes, était un cadre de gouvernement tout fait ». Ce fut effectivement ce Comité qui, en fait sinon en droit, exerça jusqu'à la fin de la Convention le droit de paix et de guerre, ainsi que toutes les attributions du pouvoir exécutif.

La Constitution de l'an III (22 août 1795), votée par la Convention et mise en pratique après l'expiration du mandat de cette assemblée, confia l'exercice du pouvoir législatif à deux conseils électifs, celui des Cinq Cents et celui des Anciens, et l'exercice du pouvoir exécutif à un Directoire composé de cinq membres, nommés par le Conseil des Anciens, sur la présentation du Conseil des Cinq Cents, et dont l'un sortait de charge chaque année et demeurait inéligible pendant cinq ans. L'exercice du droit de paix et de guerre était réparti entre les deux pouvoirs, selon les mêmes principes que dans la Constitution de 1791. Le pouvoir exécutif représenté par le Directoire, dont les membres agissaient d'une manière collective, bien que, d'ailleurs, chacun d'eux conservât sa responsabilité propre, était investi, en matière de déclaration de guerre, d'un droit exclusif d'initiative, et la décision définitive appartenait au pouvoir législatif, représenté par les conseils. « La guerre ne peut être décidée, que par un décret du Corps législatif, sur la proposition

formelle et nécessaire du Directoire exécutif » disposait l'article 326 de la Constitution. « Les deux conseils législatifs concourent, dans les formes ordinaires, ajoutait l'article 327, au décret par lequel la guerre est décidée ». La Constitution établissait, en outre, par son article 334, que l'un et l'autre conseil législatif ne pouvaient délibérer sur la guerre et sur la paix qu'en comité général, c'est-à-dire, en langage ordinaire, qu'en séance secrète; prévoyant, d'autre part, l'hypothèse d'hostilités imminentes ou commencées, de menaces ou de préparatifs de guerre contre la République française, elle imposait au Directoire l'obligation d'employer pour la défense de l'État les moyens mis à sa disposition, à la charge d'en prévenir sans délai le Corps législatif.

La Constitution de l'an III n'eût qu'une durée éphémère et, à la suite du coup d'État du 18 brumaire, fut remplacée par celle du 22 frimaire an VIII, établissant le gouvernement consulaire au profit de Napoléon Bonaparte qui, quatre ans plus tard, par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, était proclamé Empereur des Français. Cette nouvelle Constitution établit, par son article 50, que les déclarations de guerre seraient proposées, discutées, décrétées et promulguées comme des lois, ce qui revient à dire que le premier consul, chef du pouvoir exécutif, plus tard l'Empereur, avait seul l'initiative de ces déclarations, et qu'elles ne pouvaient devenir définitives qu'autant qu'elles avaient été votées par les deux assemblées législatives, le Tribunat et le Corps législatif. L'article 50 spécifiait que les discussions et délibérations en cette matière auraient lieu en comité secret, à la demande du gouvernement. Le Sénat,

gardien de la Constitution, aurait pu annuler, pour cause d'inconstitutionnalité, et dans les dix jours du vote, les déclarations de guerre, comme toutes les autres lois, mais c'est seulement en 1814 qu'il songea à se prévaloir de cette prérogative et à reprocher à Napoléon de n'avoir pas, sur ce point, suffisamment respecté la Constitution de l'an VIII. « Considérant, dit-il dans les motifs de son acte du 3 avril 1814.... qu'il a entrepris une suite de guerres, en violation de l'article 50 de l'Acte des Constitutions du 22 frimaire an VIII, qui veut que la déclaration de guerre soit proposée, discutée, décrétée et promulguée comme des lois ;.... Le Sénat déclare et décrète ce qui suit : Article 1er. Napoléon Bonaparte est déchu du trône, etc.... »

Les Chartes constitutionnelles du 4 juin 1814 (art. 14) et du 9 août 1830 (art. 13) attribuèrent au roi, et par des dispositions conçues en termes identiques, le droit de déclarer la guerre. « Le roi, disaient-elles, est le chef suprême de l'État, commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, etc.. » Nulle levée de troupes ou d'impôts ne pouvait, d'ailleurs, être effectuée, qu'en vertu d'une loi, votée par la Chambre des Députés et la Chambre des Pairs, et une garantie nouvelle, celle de la responsabilité ministérielle, était introduite, dès 1814, par l'établissement du gouvernement de cabinet, ou régime parlementaire. Mais il importe de remarquer que cette dernière garantie, dans le cas qui nous occupe, n'était qu'indirecte, le cabinet ne pouvant être rendu responsable que de la politique générale qui avait rendu la déclaration de guerre nécessaire, et non de cet acte lui-même, accompli par le roi, en vertu du pouvoir propre, et à l'abri de l'irrespon-

sabilité, qui lui étaient reconnus par la Constitution.

La Constitution du 4 novembre 1848, qui organisa en France, pour la seconde fois depuis 1792, le gouvernement républicain, décida par son article 54, relatif aux pouvoirs du Président de la République, que celui-ci « veille à la défense de l'État, mais ne peut entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale ». Elle supprima la garantie de la responsabilité ministérielle, en substituant au gouvernement de cabinet le régime de la séparation des pouvoirs, auquel elle donna, d'ailleurs, pour corrélatif, le principe de la responsabilité présidentielle.

La Constitution du 14 janvier 1852, qui remplaça la Constitution de 1848, et dont la mise en pratique devait aboutir, en décembre 1852, au rétablissement de l'Empire, s'exprimait, en ce qui touche la déclaration de guerre, à peu près dans les mêmes termes que les Chartes de 1814 et 1830. « Le Président de la République (plus tard l'Empereur) est le chef de l'État; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, etc... » Cette Constitution, suivant les errements de celle de 1848, maintenait, d'ailleurs, la suppression du gouvernement de cabinet, qui ne fut rétabli, avec la garantie de la responsabilité ministérielle, qui en est la conséquence, que dans les derniers jours du second Empire.

On sait à la suite de quelles difficultés intérieures et extérieures, la troisième République française, proclamée le 4 septembre 1870, ne reçut qu'en 1875 une Constitution définitive. Cette Constitution, la plus courte de toutes celles qui ont régi notre pays depuis 1791, s'est en même temps montrée, à l'épreuve, la plus souple et

le plus solide. Conçue avec un sage éclectisme, en dehors de tout esprit de système, elle échappe entièrement au reproche, trop justement mérité par plusieurs de celles qui l'avaient précédée, de verser dans la métaphysique et la vaine phraséologie. Exclusivement élaborée dans une pensée d'application pratique, elle s'adapte si bien à l'état politique en vue duquel elle a été faite, qu'elle a pu résister, en les traversant intacte, aux crises à la fois les plus diverses et les plus graves. Bref, cette Constitution « la plus sommaire en son texte, la plus coutumière en ses applications, la plus naturellement issue des mœurs et de la force des choses, que la France ait encore possédée (1) », a, comme l'écrivait un publiciste de talent (2), donné au régime nouveau « un organisme complet, qui lui permet, non seulement de vivre, mais de bien vivre ».

En ce qui concerne le droit de paix et de guerre, elle dispose, par son article 9 (3), que « le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres ». Cet article fut adopté sur le rapport d'un des maîtres de la science constitutionnelle en notre siècle, M. Laboulaye, qui en recommandait l'adoption à l'Assemblée nationale dans les termes suivants : « Nous ne pensons pas que cet article soulève des objections. Sans doute, le chef de l'État qui, suivant l'article 3 de la Constitution, dispose de la force armée, a le droit et le devoir de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances pour ne pas laisser

(1) A. Sorel, *Montesquieu*, p. 167.

(2) E. Goumy, *La France du Centenaire*, p. 147.

(3) Article 9 de la loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics, du 16 juillet 1875.

8

surprendre la France par une invasion. Ce droit est plus nécessaire aujourd'hui que jamais. Nous ne voulons pas affaiblir une prérogative qui protège l'indépendance et l'existence même du pays. Ce que nous demandons, c'est que la France reste maîtresse de ses destinées; c'est qu'on ne puisse ni entreprendre, ni déclarer la guerre sans son aveu. Ce n'est pas dans cette Assemblée qu'il est besoin d'insister sur l'utilité d'une pareille précaution (1) ».

Par l'article 9 de la loi constitutionnelle, voté sur les conclusions du rapport de M. Laboulaye, l'Assemblée nationale attribuait le droit de déclarer la guerre au Président de la République, c'est-à-dire au chef du pouvoir exécutif. En prenant cette disposition, elle se conformait à la fois à la nature des choses et à la tradition ininterrompue de toutes les constitutions sans exception qui ont régi notre pays, depuis la fin de l'ancien régime. En disant sans exception, nous n'oublions pas cependant la Constitution de 1793, qui remettait le droit de paix et de guerre au pouvoir législatif, et au pouvoir législatif conçu sous sa forme la plus fruste et la plus grossière, celle du suffrage direct de la multitude; mais cette Constitution de 1793, suspendue aussitôt que née, inappliquée et inapplicable, mérite-t-elle d'être citée, sinon comme un exemple mémorable des aberrations où peut tomber l'ignorance, égarée par l'esprit de système.

La Constitution de 1875 ne prend pas soin de spécifier, comme la Constitution de 1791 et celle de l'an III, qu'en

(1) Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, par M. Laboulaye, membre de l'Assemblée nationale. Voir *Journal officiel* du 10 juin 1875.

matière de déclaration de guerre, le chef du pouvoir exécutif jouit d'un droit exclusif d'initiative. Mais il ne s'agit là que d'une simple différence de rédaction, le caractère exclusif du droit d'initiative attribué au Président de la République par l'article 9, résultant nécessairement de ce que seul il est reconnu avoir qualité pour déclarer la guerre. Ajoutons que cette prérogative cesserait d'être entière si, par voie directe ou indirecte, le chef de l'État pouvait être mis en demeure d'en user. Tout acte et particulièrement toute manifestation parlementaire qui tendrait à ce résultat, devrait, par suite, être considérée comme contraire à la Constitution. A l'appui de notre opinion sur le caractère exclusif du droit d'initiative reconnu au Président de la République par l'article 9, rappelons l'interprétation donnée à cet article par M. Lefebvre (1): « L'article qui porte que le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres, reconnait implicitement, dit-il, que c'est au gouvernement qu'il appartient non seulement de publier la déclaration de guerre, mais d'en prendre l'initiative. Il n'en est pas d'une déclaration de guerre comme d'une loi proprement dite, que les deux Chambres peuvent faire en dehors du gouvernement, en la proposant et l'imposant. Sur ce point de doctrine constitutionnelle incontestable, notre loi actuelle serait confirmée par les Constitutions de 1791 et de l'an III qui, plus soucieuses pourtant de réduire les prérogatives du pouvoir exécutif, avaient néanmoins réservé l'initiative exclusive des déclarations de guerre, l'une au roi, l'autre au Directoire ».

(1) Ch. Lefebvre, *op. cit.*, p. 151, note 2.

Mais cette prérogative, que la constitution reconnaît ainsi au chef de l'État, dans quel esprit lui prescrit-elle d'en user? Nous nous trouvons, par cette question, conduit à nous demander dans quelle mesure doit être appliquée au Président de la République la célèbre maxime que, sous le régime parlementaire, tel que la Charte de 1815 l'avait emprunté à l'Angleterre et tel que la Constitution de 1875 l'a rétabli dans notre pays, « le roi règne mais ne gouverne pas ».

Cette maxime, si l'on en veut rechercher l'origine historique, a été imaginée en Angleterre dans la pensée d'assurer la stabilité des institutions monarchiques. C'est afin d'éviter que le roi, représentant du principe de l'hérédité du pouvoir suprême dans la dynastie, représentant par là même, des éléments de permanence et de durée, dans la constitution nationale anglaise, c'est afin d'éviter que le roi fût à la merci d'un vote défavorable des assemblées représentatives, qu'il a été censé régner sans prendre part au gouvernement et que seul le cabinet a été rendu responsable devant elles des mesures et des lois qui leur étaient présentées. C'est afin de soustraire le chef de l'État aux hasards des luttes parlementaires et aux coups, si dommageables pour le prestige de sa charge, qu'il pourrait être exposé à recevoir dans la mêlée des partis, qu'il a été déclaré irresponsable et considéré comme toujours couvert par ses ministres.

Mais de ce que telle a été en Angleterre l'origine de la maxime que nous examinons, est-ce à dire que, partout où a été introduit le régime parlementaire, elle ait pénétré à sa suite, pour y condamner, toujours et indistinctement, le chef de l'État à l'effacement le plus complet, pour

l'y soumettre à une irresponsabilité telle, qu'elle lui interdirait toute participation quelconque aux actes du gouvernement dont il est le chef? C'est en ce sens rigoureux qu'elle a été entendue par Benjamin Constant, dans ses *Principes de politique*, par Thiers, dans les grands débats parlementaires de 1839 et de 1846, et enfin par Prévost-Paradol, dans son célèbre ouvrage *La France nouvelle*. Bien que ce ne soit pas ici le lieu d'entrer dans le détail de toutes les raisons qui condamnent cette doctrine, et qu'on pourra voir exposées, avec autant de clarté que de force, dans le remarquable ouvrage de M. Lefebvre que nous avons déjà bien des fois cité (1), nous dirons cependant que la fameuse maxime « le roi règne, mais ne gouverne pas » n'a jamais figuré dans aucune constitution, qu'elle n'a, à aucun degré, le caractère d'un texte législatif, et que, dès lors, échappant à une interprétation juridique rigoureuse, elle doit être librement entendue dans le sens le plus conforme aux nécessités contingentes de la pratique et aux données du simple bon sens. Or n'est-ce pas le bon sens qui disait par la bouche de Mirabeau, dans un passage déjà cité plus haut, que « tout peut se soutenir, excepté l'inconséquence : dites-nous qu'il ne faut pas de roi ; ne nous dites pas qu'il ne faut qu'un roi impuissant, inutile ». N'est-ce pas le sentiment des nécessités de la pratique qui faisait dire à Guizot, en 1846, dans sa réponse à Thiers : « Le devoir de la personne royale et sa mission, c'est de ne gouverner que d'accord avec les autres grands pouvoirs publics institués par la Charte, avec leur aveu, leur adhésion, leur appui... Voilà le gouvernement constitutionnel : non seulement le seul

(1) Ch. Lefebvre, *op. cit.*, p. 90 et suiv.

vrai, le seul légal, le seul constitutionnel, mais le seul digne... Mais on aura beau dire « le roi règne et ne gouverne pas », on ne fera jamais, dans la pratique, sortir de ces paroles la conséquence effective que le roi qui règne ne soit rien dans son gouvernement ».

Quelque opinion qu'on se fasse sur la portée de la maxime, et bien qu'en toute hypothèse, on doive éviter de la prendre trop à la lettre, n'est-il pas, d'ailleurs, absolument commandé par la nature des choses d'en faire varier les conséquences, selon qu'on se trouve dans un pays de monarchie héréditaire, ou, au contraire, dans un État dont le chef est électif ? Dans un pays de monarchie héréditaire, elle répond à un sentiment profond, à ce besoin de stabilité dans les institutions qui, soit réflexion, soit instinct, a toujours fait considérer la personne du roi comme inviolable, et porté les sujets, alors qu'ils font volontiers remonter jusqu'à elle leurs espérances, à en détourner au contraire leurs griefs, pour les faire retomber sur celle de ses ministres. Plus les hasards de l'hérédité sont susceptibles de compromettre, en la personne d'un roi incapable ou maladroit, ce prestige nécessaire de la royauté, plus il faudra élever l'institution royale elle-même au-dessus des agitations de la politique quotidienne, auxquelles son représentant ne saurait se mêler sans courir quelque risque. Le roi sera donc irresponsable, il régnera sans gouverner, ou, pour parler plus exactement, il régnera plus qu'il ne gouvernera. On entendra ainsi la maxime dans le sens où elle fut imaginée par les Anglais, ses inventeurs, qui, en la créant, « visaient par dessus tout, a dit M. Lefeb-

vre (1), en assurant leur liberté politique, à conserver le bienfait d'une dynastie héréditaire fortement enracinée dans leur respect » et dont, par suite, « l'effort constant a dû être de préserver cette dynastie des secousses ou de la ruine, qu'aurait entraînées son intervention active dans la lutte des partis, en même temps que de préserver la nation des effets funestes de l'incapacité ou du mauvais vouloir des princes, donnés par le hasard de la naissance ».

Mais dans les pays où le chef de l'Etat est électif, y aura-t-il les mêmes raisons d'interpréter la maxime dans un sens aussi strict? Les fautes d'un chef d'Etat électif peuvent compromettre sa réélection, elles ne compromettent pas sa charge, elles ne troublent en rien l'ordre de transmission des pouvoirs dont il est investi; et, d'autre part, si la constitution veut que le chef de l'État soit électif, c'est afin qu'on puisse élever à ce poste suprême le plus capable et le plus digne. Tout concourt ainsi à lui faire une loi d'agir: et la certitude que ses fautes, s'il en commet, n'entraîneront pour le pays aucune crise constitutionnelle, aucun bouleversement comparable à celui qu'occasionnerait, dans un État monarchique, une crise dynastique; et, d'autre part, le vœu de la nation qui l'a choisi pour son caractère et pour ses lumières. Nous pensons donc, avec M. Lefebvre (2), « que tout en faisant la part du tact et de l'extrême réserve, commandés par son irresponsabilité, le président d'une République parlementaire peut affirmer sa volonté et son action plus ouvertement qu'un monarque, toutes les fois que sa rai-

(1) Ch. Lefebvre, *op. cit.*, p. 71.
(2) Ch. Lefebvre, *op. cit.*, p. 73, 74.

son et sa conscience lui font croire qu'il y va d'un intérêt sérieux pour le pays. A nos yeux, sa situation peut même lui en faire un devoir et la constitution lui en laisse les moyens ».

Si tel est le rôle que la Constitution de 1875 a entendu donner au Président de la République, et les travaux préparatoires nous montrent bien qu'elle ne lui en a point attribué d'autre (1), s'il est vrai qu'en toute matière politique, il ait le droit d'exercer sous des formes variées, par le conseil, par le renvoi à une seconde délibération, ou autrement, un pouvoir propre de gouvernement, a combien plus forte raison ne faut-il pas lui reconnaître ce droit lorsqu'il s'agit d'actes dont l'accomplissement lui est personnellement et exclusivement réservé par une disposition expresse de la Constitution elle-même ! En attribuant au Président de la République lui-même le droit de déclarer la guerre, la Constitution de 1875 a pensé que, malgré l'irresponsabilité générale dont elle le couvrait, il lui restait, aux yeux du pays et de l'histoire, une responsabilité morale assez étendue et assez forte, et que, d'autre part, son caractère électif était un titre suffisant à la confiance publique, pour qu'on pût placer sous sa sauvegarde personnelle l'exercice de ce redoutable droit. Le Président de la République, tout en ayant le devoir de consulter le cabinet et de s'inspirer de ses vues, lorsqu'il a à statuer sur la paix et la guerre, est

(1) Dans son rapport sur la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, M. Laboulaye s'exprime ainsi : « En établissant la responsabilité ministérielle, vous avez par cela même décidé que le président gouvernerait avec des ministres, pris communément dans les deux Chambres et qui, représentants du pouvoir devant le Parlement, devraient se retirer quand l'accord serait rompu. »

donc investi du droit de prononcer lui-même sur les résolutions à prendre. C'est ainsi que dans le cas où un ministère, même investi de la confiance du Parlement, lui demanderait de déclarer la guerre, il serait fondé à s'y refuser, si sa conscience lui commandait de le faire. L'histoire dira un jour que c'est ainsi, en des circonstances particulièrement graves, qu'a compris son rôle et son devoir, celui des Présidents de la troisième République française qui avait cependant pris pour règle de conduite de s'abstenir le plus possible de toute intervention dans le gouvernement du pays, qui avait promis, en prenant possession de sa charge, que « soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, il n'entrerait jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels (1) » et à qui on n'a jamais pu reprocher, durant tout le cours de sa magistrature, que l'excès même de la fidélité, avec laquelle il n'a cessé de se conformer à ce solennel engagement.

Il faut d'autant moins hésiter à reconnaître au Président de la République, dans toute leur plénitude, les droits qui lui sont attribués par l'article 9 de la Constitution, que celle-ci a pris soin d'introduire une garantie des plus efficaces contre l'abus qu'il pourrait être conduit à en faire, en établissant, par le même article 9, qu'il lui serait interdit de déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

L'opportunité de cette garantie a pu sembler discutable, et on s'est demandé, lors de la délibération sur les lois constitutionnelles, si elle ne créerait point une entrave inutile à la liberté d'action dont doit légitimement

(1) Message présidentiel du 6 février 1879.

jouir le pouvoir exécutif. La question fut soulevée de savoir s'il ne serait point préférable, pour le pouvoir législatif, de se contenter des garanties indirectes consistant dans le droit qui, depuis la chute de l'ancien régime, n'a cessé de lui être exclusivement reconnu, de voter les ouvertures de crédits et les levées de troupes, sans lesquelles, faute des ressources nécessaires pour entreprendre les hostilités, la déclaration de guerre ne saurait être suivie d'effet. M. Hervé de Saisy déclara qu'il n'éprouvait pas d'appréhension au sujet de la délégation du droit de paix et de guerre au chef de l'État, quelle que fut la dénomination de celui-ci. « Je crois, dit-il (1), que ce droit appartient virtuellement à la nation, en théorie, mais que dans la pratique, sous peine de compromettre sa sécurité et de se placer à cet égard dans une situation d'infériorité évidente vis-à-vis des puissances de l'Europe, elle doit en attribuer l'usage au gouvernement de son choix ». Il proposa, en conséquence, de donner au chef du pouvoir exécutif seul le droit de déclarer la guerre et déposa un amendement ainsi conçu : « Le Président de la République peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres ». Si cet amendement, qui d'ailleurs fut retiré au cours des débats, avait été adopté, on fût rentré dans la tradition établie par les Chartes de 1814 et de 1830 et reprise par la Constitution de 1852.

L'Assemblée nationale, conformément aux propositions de son rapporteur, préféra reprendre celle qui avait été inaugurée par la Constitution de 1791 et continuée par celles de l'an III et de 1848. Sans rien sacrifier du

(1) Séance du 7 juillet 1875.

droit d'initiative et du rôle prépondérant du pouvoir exécutif en matière de déclaration de guerre, elle voulut que pour l'accomplissement d'un acte aussi grave, il y eût concours des deux pouvoirs, et concours manifesté par un vote formel des deux Chambres, intervenant sur la proposition du Président de la République. Le pays conserverait ainsi une chance de plus de résister à un premier élan d'enthousiasme irréfléchi, et de n'engager qu'à bon escient la partie suprême dont sa propre existence pourrait être l'enjeu. On doit approuver sans réserve l'Assemblée de n'avoir ainsi négligé aucune des précautions que suggérait la prudence. C'est l'avis de M. Saint-Girons (1), qui considère le partage d'attributions qu'elle a établi « comme le vrai moyen d'organiser une utile collaboration des deux pouvoirs... L'appui moral que le chef de l'Etat trouve dans l'assentiment national lui donne une plus grande force aux yeux des peuples étrangers. D'ailleurs, importe que le sort du pays ne soit pas entre les mains d'un seul homme, dont la responsabilité, si étendue et si complète qu'elle puisse être, constituerait une garantie illusoire, en face des redoutables éventualités d'une guerre imprudemment engagée ». C'est également l'avis de M. Lefebvre (2) qui estime que si la nécessité de cet assentiment des Chambres constitue un retranchement aux droits naturels du pouvoir exécutif, il s'agit là d'un retranchement bien plus apparent que réel, là où l'exécutif ne songe pas à méconnaître les saines pratiques du régime parlementaire, et qu'en tout cas cet assentiment offre une garantie sus-

(1) Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 462.
(2) Ch. Lefebvre, *op. cit.*, p. 181.

ceptible, à l'occasion, d'avoir son importance, en présence d'un président ou de ministres aventureux.

La Constitution de 1875, en établissant le régime parlementaire, a d'ailleurs donné à la bonne entente entre les deux pouvoirs des facilités qu'elle ne possédait ni sous la Constitution de 1791, ni sous celles de l'an III et de 1848 qui, toutes, avaient admis le régime de l'isolement des pouvoirs. Par l'introduction du gouvernement de cabinet, qui sert de trait d'union et entretient l'intimité des rapports entre le chef du pouvoir exécutif et les assemblées représentatives, elle permet au Président de la République de connaître les sentiments intimes du Parlement et de ne lui proposer une déclaration de guerre qu'autant qu'il est sûr, d'avance, qu'elle recevra son adhésion. Ce sera au Parlement, de son côté, à s'abstenir avec soin de tout empiétement sur le domaine du pouvoir exécutif, et, conformément au texte et à l'esprit de la Constitution, à accueillir, non certes avec une confiance aveugle, mais avec déférence et dans un esprit de bienveillant examen, la proposition qu'aura cru devoir lui faire le Président de la République.

SECTION III. — *Le droit de paix et de guerre d'après les Constitutions étrangères.*

La plupart des Constitutions étrangères établissent, conformément aux véritables règles du droit constitutionnel, que le droit de déclarer la guerre appartient en pro-

pre et d'une manière exclusive au chef du pouvoir exécutif. Le droit d'accorder les ressources nécessaires pour faire la guerre, comme par exemple d'ouvrir les crédits indispensables pour subvenir aux dépenses qu'elle entraîne ou de prescrire la levée des troupes, est, au contraire, en règle générale, réservé aux assemblées représentatives, organes du pouvoir législatif.

Sans prétendre faire de toutes ces Constitutions une énumération complète et sans insister sur les différences d'ordre secondaire qui peuvent exister entre elles, disons que c'est en ce sens que se prononcent, pour la Grande-Bretagne, sa Constitution non écrite (1), pour la Belgique, la Constitution du 7 février 1831 (art. 68), pour les Pays-Bas, celle du 30 novembre 1887 (art. 58), pour le Luxembourg, celle du 17 octobre 1868 (art. 37), pour l'Italie, le Statut du 4 mars 1848 (art. 5), pour l'Espagne, la Constitution du 30 juin 1876 (art. 54, § 4), pour le Portugal, celle du 29 avril 1826 (art. 75, § 9), pour l'Autriche-Hongrie, celle du 21 décembre 1867 (art. 5), pour le Danemark, celle du 5 juin 1849 (art. 18), pour la Suède et la Norwège, l'Acte d'union du 6 août 1815 (art. 4), pour la Serbie, la Constitution des 22 décembre-3 janvier 1889, (art. 52), pour la Grèce, celle des 16-28 novembre 1864 (art. 32) et enfin pour le Japon, celle du 11 février 1889 (art. 13).

En Allemagne, le droit de déclarer la guerre est attribué par la Constitution du 16 avril 1871 à l'Empereur seul, mais sous la réserve du consentement du Conseil fédéral (Bundesrath). Par son article 11, cette Constitution s'ex-

(1) Voir Glasson, *Histoire du Droit et des Institutions de l'Angleterre*, tome VI, p. 11 et suiv. et Ch. Lefebvre, *op. cit.*, p. 129.

prime, en effet, ainsi : « La présidence de la Confédération appartient au roi de Prusse, qui porte le titre d'Empereur allemand. L'Empereur représente l'Empire dans les relations internationales, déclare la guerre et fait la paix, au nom de l'Empire, etc. Pour déclarer la guerre, au nom de l'Empire, le consentement du Conseil fédéral est nécessaire, à moins qu'une attaque ne soit dirigée contre le territoire ou les côtes de la Confédération ».

Cette nécessité d'obtenir le consentement du Conseil fédéral ne saurait, d'ailleurs, être considérée comme une réserve stipulée au profit du pouvoir législatif. A la différence du Reichstag élu, qui constitue une véritable assemblée représentative, organe du pouvoir législatif, le Bundesrath n'est composé que de membres nommés par les gouvernements des Etats confédérés. « Ce sont des ministres plénipotentiaires au sens strict du mot... Ils n'ont point de personnalité propre et, pour apprécier l'autorité dont ils peuvent jouir, il faut connaître celle des gouvernements qui les ont accrédités (1) ». Si l'Empereur, pour déclarer la guerre, est obligé par la constitution d'obtenir leur consentement, c'est que, souverain de la Prusse, il ne l'est point de l'Allemagne, comme l'indique le titre de simple « Empereur allemand » qui lui est donné par la constitution. « L'Empereur n'est pas souverain de l'Empire : il est toujours, en principe, le délégué des gouvernements confédérés ». De là, pour lui, l'obligation de les consulter et de s'en tenir à leur avis sur la question de paix et de guerre.

(1) Voir les excellentes *Etudes sur l'Allemagne politique*, de M. André Lebon, professeur à l'Ecole des Sciences Politiques, Paris, 1890; p. 150 et suiv.

La nécessité pour l'Empereur d'obtenir le consentement préalable du Bundesrath ne saurait, d'ailleurs, davantage être considérée comme constituant, en fait, une entrave sérieuse à l'exercice du pouvoir exécutif, dont il est le suprême organe. Le Bundesrath est, en effet, composé de telle façon que l'influence de la Prusse y est absolument prépondérante. Sur les cinquante-huit voix par lesquelles s'y expriment les suffrages, il y en a tout d'abord dix-sept qui, de droit, appartiennent en propre à la Prusse : restent ainsi quarante et une voix, dont vingt,en fait, appartiennent également à la Prusse. Elle est donc toujours sûre de faire prévaloir sa volonté par une majorité de trente-sept voix contre vingt et une. La présidence du Bundesrath est, en outre, attribuée au chancelier de l'Empire, nommé par l'Empereur, dont l'influence, par son intermédiaire, se fait sentir dans la direction des débats du Conseil.

Le droit de paix et de guerre, en réalité, appartient ainsi tout entier à l'Empereur allemand, et la consultation par laquelle celui-ci, avant de l'exercer, est tenu de prendre l'avis du Conseil fédéral se réduit, comme on voit, à une simple formalité, à un hommage purement platonique rendu par le roi de Prusse, Président de la Confédération, à la souveraineté toute nominale des princes confédérés.

La très grande majorité des Constitutions, ainsi qu'on en peut juger par l'énumération que nous venons de faire, attribue au pouvoir exécutif le droit de déclarer la guerre. Celles qui le réservent au pouvoir législatif sont, au contraire, très peu nombreuses et appartiennent toutes, chose digne de remarque, à des Etats placés dans des

conditions politiques qui font pour eux de la guerre un événement tout à fait exceptionnel. Les raisons qui, partout ailleurs, obligent à considérer le droit de paix et de guerre comme une attribution essentielle du pouvoir exécutif, ne s'y font, par suite, sentir, que dans une moindre mesure et peuvent, sans inconvénient, n'y exercer aucune influence sur l'organisation constitutionnelle.

L'un de ces Etats est la Suisse, déclarée neutre à perpétuité par le congrès de Vienne (1). Bien que cette neutralité ait fait, de la part du gouvernement de l'Empire d'Allemagne, l'objet de certains doutes intéressés, elle ne saurait être sérieusement contestée et elle est reconnue par les auteurs allemands eux-mêmes. « Les traités de Vienne, dit, par exemple, Heffter (2), sans que cette assertion soulève aucune critique de la part de son savant annotateur, M. Geffcken, les traités de Vienne ont proclamé la neutralité perpétuelle de la Suisse ». La Suisse n'est, par suite, exposée à l'éventualité d'une guerre qu'autant que sa neutralité serait menacée. Aussi, écartant l'hypothèse de cette situation, en somme toute d'exception, la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (art. 102, § 9) a-t-elle pu se borner à donner simplement au Conseil fédéral, organe du pouvoir exécutif, la mission générale de « veiller à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité », tandis qu'elle réservait, au contraire, le droit de déclarer la guerre à l'Assemblée fédérale, formée de la réunion des

(1) Déclaration des puissances alliées, du 20 mars 1815, suivie de l'acceptation du Conseil fédéral du 27 mai. Acte du congrès de Vienne, articles 84 et 92. Acte d'approbation du 20 novembre 1815. Voir de Martens, *Supp.* t. VI, p. 157, 173 et 740.

(2) Heffter, *op. cit.*, § 145.

deux conseils législatifs, le Conseil national et le Conseil des États. C'est ce qu'elle décide en effet par son article 85 : « Les affaires de la compétence des deux conseils sont notamment les suivantes :... les mesures pour la sûreté extérieure ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse ; les déclarations de guerre et la conclusion de la paix ».

La Constitution des États-Unis d'Amérique a organisé dans des conditions assez analogues l'exercice du droit de paix et de guerre. Au lieu de l'attribuer au Président de la République, chef du pouvoir exécutif, elle le réserve au Congrès, formé, comme l'Assemblée fédérale suisse, de la réunion de deux assemblées législatives, la Chambre des représentants et le Sénat. « Le Congrès, dit la Constitution du 17 septembre 1787 (art. 1, sect. VIII) aura le pouvoir... 11° de déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles et de faire des règlements concernant les prises sur terre et sur mer ».

Une telle disposition ne doit pas surprendre. Les États-Unis d'Amérique ne sont pas un État organisé en vue de la guerre. Si « presque tous les peuples qui ont des voisins armés et redoutables ont considéré comme un mal inévitable, comme le moindre mal, que le chef de l'État ait une autorité considérable, des moyens d'action efficaces, que l'obéissance à ses ordres soit machinale et prompte, afin qu'il puisse à un moment donné concentrer dans ses mains toutes les forces du pays et les opposer aux dangers extérieurs », il n'en est pas de même des États-Unis. « Ils sont la seule grande puissance de leur continent ..... Que le Canada se fût peuplé plus rapidement, que les républiques espagnoles eus-

sent été plus stables et plus capables d'une entente (que simplement la guerre de sécession, ajouterons-nous, eût abouti à la formation d'États-Unis du Nord et d'États-Unis du Sud), la Constitution aurait rapidement décliné vers quelque système plus ou moins centralisé ». Mais il n'en a pas été ainsi, les États-Unis sont demeurés un des pays du monde les moins exposés aux chances de guerre et forcément toute l'organisation de l'exécutif continue à s'y ressentir de cette sécurité (1).

Si le Président de la République américaine n'a pas reçu de la Constitution le droit de paix et de guerre, ce serait, d'ailleurs, une exagération de prétendre qu'aux États-Unis le pouvoir exécutif n'ait aucune part à l'exercice de ce droit. Une des deux assemblées qui concourent à la formation du Congrès, le Sénat, a, en effet, des attributions mixtes et qui tiennent autant du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif. Le Sénat n'a même pris qu'à la longue le caractère d'une seconde Chambre législative (1), et, s'il a conservé des fonctions gouvernementales très importantes, c'est qu'à l'origine, il fut, comme le Bundesrath allemand, une assemblée de diplomates représentant les divers États qui composaient l'Union. « Le Sénat, dit M. Boutmy, a commencé par être essentiellement une diète de plénipotentiaires, à l'imitation et par une sorte de prolongement du Congrès continental, et, en outre, un conseil exécutif selon le type des assemblées qui, sous ce même nom, assistaient originairement le gouverneur, dans la plupart des colonies de la Nouvelle Angleterre ». On sait quelle large part le

(1) Voir E. Boutmy, membre de l'Institut, *Etudes du droit constitutionnel*, Paris, 1885, p. 164.

Sénat fédéral prend à l'exercice du pouvoir exécutif par le contrôle qu'il exerce sur les actes les plus considérables du gouvernement, tels, par exemple, que la nomination des ministres et des hauts fonctionnaires, mais son intervention va beaucoup plus loin encore. Grâce aux comités permanents qu'il établit dans son sein, en 1816, à l'exemple de ce que faisait déjà la Chambre des représentants, et à raison de l'esprit de suite qui, depuis lors, a régné sans interruption dans ces comités, grâce aussi au caractère partiel de son propre renouvellement périodique, qui a lieu seulement par tiers tous les deux ans, tandis que celui de la Chambre des représentants a lieu, également tous les deux ans, mais d'une manière intégrale, grâce enfin au peu de durée des fonctions du Président, qui n'est élu que pour une période de deux ans, le Sénat, représentant dans la constitution l'élément de stabilité, cesse, particulièrement en matière de politique étrangère, de se borner au simple contrôle des actes du gouvernement, il y participe, et son rôle s'étend jusqu'à une collaboration ininterrompue avec le pouvoir exécutif.

En ce qui concerne, par exemple, les traités internationaux, le Président les prépare, en débat les conditions avec les gouvernements étrangers, et les signe. Mais tandis que dans d'autres Etats, en Angleterre notamment, le traité est complet et parfait par la signature du prince, la Constitution des Etats-Unis exige en outre une délibération approbative du Sénat, et une délibération approbative prise à la majorité des deux tiers de l'assemblée. L'opposition d'un seul tiers suffirait à tenir en échec le président et ses ministres. On voit par

là de quelle importance il est pour le gouvernement de n'agir jamais que de concert et d'accord avec le comité sénatorial compétent, et comment est amenée à se produire, dans la pratique, la participation du Sénat à l'exercice du pouvoir exécutif. « Le secrétaire d'État qui a l'intention de faire présenter un bill, commence par s'entendre avec les présidents des comités compétents au Sénat et à la Chambre. Chacun de ces présidents est, pour le département ministériel correspondant, comme un titulaire du dehors, ou, si l'on veut, comme un conseil, dont l'avis doit être pris avant toute démarche ; parfois même, si l'un d'eux est d'une capacité hors de pair, il devient le ministre effectif. C'est ce qui est arrivé à l'illustre président du comité des relations étrangères du Sénat, M. Sumner : la politique extérieure de l'Union a été dirigée par lui pendant toute une longue période (1) ».

On voit par ces explications que, si le droit de déclarer la guerre est attribué par la Constitution des États-Unis au Congrès et non au Président, il serait téméraire d'en conclure sans réserve, que le pouvoir exécutif en a été dépossédé au profit du pouvoir législatif. Le Sénat qui, réuni à la Chambre des représentants, forme le Congrès, est, comme nous venons de le constater, associé d'une façon trop étroite à l'exercice des fonctions exécutives, pour qu'il soit permis de s'en tenir, sans commentaire, à une formule aussi tranchante. Interprétée, au contraire, à la lumière des circonstances historiques au milieu desquelles s'est développée la Constitution américaine, cette formule s'atténue, perd sa rigueur apparente et le système législatif, dont elle est l'expression, cesse de pouvoir être in-

(1) E. Boutmy, *op. cit.*, p. 151.

voqué à titre d'argument contre le principe fondamental de droit constitutionnel, que c'est au pouvoir exécutif qu'il doit appartenir de statuer sur la paix et sur la guerre.

Disons enfin, en terminant, que c'est un système mixte, organisant le concours des deux pouvoirs dans des conditions analogues à celles qui se retrouvent dans les Constitutions françaises de 1791 et de 1875, qui a été admis pour le Mexique, par la Constitution du 12 février 1857 (art. 85, § 8), pour la République argentine, par celle du 25 septembre 1860 (art. 86, § 18), et enfin pour le Brésil, par celle du 11 février 1889 (art. 48, § 7).

CHAPITRE IV

LA DÉCLARATION DE GUERRE.

Après avoir recherché comment le droit de paix et de guerre s'exerce au sein de chaque État, nous devons nous demander comment, lorsqu'il a été décidé dans un État que la guerre serait engagée contre un autre État, celui-ci doit être informé de la résolution qui vient d'être prise. C'est la notification qui lui en sera faite qui constitue, à prendre l'expression dans son sens le plus strict, la déclaration de guerre proprement dite. Il ne faut, par suite, confondre celle-ci, ni avec la proclamation de la guerre qui est faite, à l'intérieur même de l'État, pour que les citoyens soient informés de la situation nouvelle dans laquelle ils vont se trouver, ainsi que des droits et devoirs qui vont en résulter pour eux, ni avec la notification de l'état de guerre qu'il est indispensable de faire aux puissances neutres, pour être en droit d'exiger d'elles l'observation des devoirs de la neutralité.

Il s'est élevé au sujet de la forme dans laquelle doit être effectuée la déclaration de guerre proprement dite, bien plus, sur la nécessité même qu'il y a de la faire, des controverses que l'on ne saurait bien comprendre si l'on ne connaît, au moins d'une manière générale, les traditions historiques relatives à l'ouverture des hostilités (1).

(1) Voir R. Ward, *An Enquiry into the foundation and history of the*

Rappelons tout d'abord que si l'homme, dans l'état de nature, cherchait, comme font encore aujourd'hui les peuplades sauvages, à surprendre son ennemi, on vit, dès l'origine des sociétés policées, s'établir, pour toute nation qui avait à poursuivre le redressement d'un grief vis-à-vis d'un autre peuple, l'usage de commencer par demander à celui-ci une juste satisfaction, et, au cas de refus de cette juste satisfaction, de lui notifier, avant de recourir à la force, son intention de poursuivre son droit par la fortune des armes. Cet usage « se retrouve dans les coutumes internationales les plus anciennes : il appartient aux premiers pas faits par l'homme dans la voie de la civilisation (1) ».

On le trouve déjà en vigueur dès les temps bibliques (2) et lorsque Cicéron (3) nous apprend qu'une guerre n'est régulière qu'autant qu'elle a été déclarée, il ne se borne point à exprimer une opinion purement philosophique, mais se fait l'interprète du sentiment et des traditions de l'antiquité classique toute entière. Chez les Romains, en particulier, non seulement on reconnaissait que la guerre ne pouvait légitimement commencer qu'après avoir été déclarée, mais, conformément à ce que réclamait l'esprit formaliste et religieux de la na-

law of nations in Europa, Londres, 1795, t. II, p. 207 ; la publication faite à Londres, pour le Quarter Master's General Department, par M. le Colonel Maurice : *Hostilities without declaration of war*, 1700-1870 ; et enfin l'article de M. Féraud-Giraud, conseiller à la Cour de cassation, sur « *Les hostilités sans déclaration de guerre* », dans la *Revue de droit international*, tome XVII, année 1885.

(1) Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, titre III, sect. II, § 1.

(2) *Deutéronome*, XX, 10. « *Si quando accesseris ad expugnandam civitatem, offeres ei primum pacem* ».

(3) Cicéron, *De officiis*, liv. II, chap. II. « *Nullum bellum justum nisi denunciatum ante sit et indictum* ».

tion, on avait eu soin d'en entourer la notification de cérémonies sacrées, dont l'accomplissement ne pouvait avoir lieu que selon un rituel déterminé. Un collège spécial de prêtres, les fétiaux, préposé à la garde de ce rituel et, d'une manière générale, au maintien de toutes les traditions religieuses relatives aux rapports internationaux, veillait à la scrupuleuse observation des formalités requises pour la déclaration de guerre. Tite-Live (1) nous les décrit ainsi : « Le fétial (qui prend le nom de *pater patratus*) arrivé sur la frontière du peuple ennemi, se couvre la tête d'un voile de laine et dit : « Ecoute, Jupiter, écoutez habitants des frontières (et il nomme le peuple auquel elles appartiennent), écoute aussi Justice : je suis le héraut (*publicus nuntius*) du peuple romain ; je viens chargé par lui d'une mission juste et pieuse ; qu'on ajoute foi à mes paroles ». Il expose ensuite ses griefs (*peragit deinde postulata*), et les paroles qu'il a ainsi prononcées à la frontière, il va encore les répéter, à plusieurs reprises, au sein du pays ennemi et jusque sur la place publique de sa capitale. Si, au bout de trente-trois jours, délai fixé par le rituel (*diebus tribus et triginta, tot enim solemnes sunt, peractis*), il n'a point obtenu la satisfaction demandée, il prend les dieux à témoins de l'injustice du peuple ennemi et il annonce que le Sénat va délibérer sur les moyens de faire valoir les droits du peuple romain. Cette déclaration solennelle portait le nom de *clarigatio*. Au retour du fétial, le Sénat était

(1) Tite-Live, I, 32 ; Cf. Denys, II, 72 ; Pline, XXII, 2, 5 ; Servius, *ad Æn.*, IX, 52 ; X, 14. — Denys, I, 21, et Tite-Live, I, 32, assurent que l'institution des fétiaux était commune à beaucoup de villes italiennes. — En Grèce aussi, la guerre était déclarée par un κήρυξ ; Thucydide, I, 29 ; Pausanias, IV, 5, 8 ; Pollux, IV, 91.

consulté et, la guerre une fois décidée par cette assemblée, le fétial revenait aux frontières du peuple ennemi, apportant un javelot ferré ou une pierre durcie au feu et ensanglantée. Là, en présence d'au moins trois témoins pubères, il s'exprimait ainsi : « Puisque telle nation (les anciens Latins, par exemple), peuple et citoyens, ont agi contre le peuple romain et les Quirites, le peuple romain et les Quirites ont ordonné la guerre contre les anciens Latins ; le Sénat du peuple romain et des Quirites l'a proposée, décrétée, arrêtée ; c'est pourquoi moi et le peuple romain, nous la déclarons aux anciens Latins, peuple et citoyens, et nous la commençons ». En prononçant ces paroles, il lançait son javelot sur le territoire ennemi. Telles étaient les solennités de la déclaration de guerre et, usitées dès le temps des rois, elles ne cessèrent dans la suite, nous apprend Tite-Live, de continuer à être observées : *Hoc tum modo bellum indictum, moremque eum posteri acceperunt* (1).

La nécessité d'une déclaration de guerre solennelle continua à être admise pendant tout le moyen âge. Cette formalité s'effectuait alors, tant pour la guerre entre États que pour les duels privés, par l'envoi de lettres de défi faisant connaître l'objet du grief qui donnait lieu au différend et fixant un délai à l'expiration duquel devaient commencer les hostilités. L'envoi de lettres de défi était considéré comme tellement obligatoire que les princes chrétiens ne se croyaient pas dispensés d'en adresser même aux souverains infidèles. C'est ainsi que Frédéric Ier en fit remettre une au sultan Saladin,

(1) Voir *Le Droit fétial et les Fétiaux sous la République romaine*, par André Weiss. Thèse de doctorat. Paris, 1880, 2e partie, sect. I.

en 1188, avant d'entreprendre contre lui la troisième croisade (1), et que Saint Louis, au début de la septième croisade, « ne voulant pas, nous dit un de ses historiens, manquer aux formes d'usage entre peuples civilisés, écrivit au sultan d'Egypte, pour lui déclarer qu'il s'apprêtait à marcher contre lui, s'il ne se soumettait et ne lui faisait hommage (2) ».

L'envoi des lettres de défi se faisait par le ministère de hérauts ou rois d'armes, lesquels, nous dit Pasquier (3), « comme des messagers de paix ou de guerre, revestus de leurs cottes de velours pers, pourfilées, devant et derrière, des armoiries d'or de la France, pouvoient aller trouver l'ennemy avec toute assurance de leurs personnes, pour exécuter ce qui estoit de leur charge ».

L'emploi des lettres de défi et des hérauts fut constant pendant tout le moyen âge et se continua encore assez avant dans l'ère moderne. C'est ainsi qu'en 1635, lorsque la guerre éclata entre la France et l'Espagne, Louis XIII envoya un héraut d'armes la déclarer au cardinal-infant, gouverneur des Pays-Bas. Ce héraut, sous le titre d'Alençon, précédé d'un trompette, entra à cheval dans Bruxelles, revêtu de sa cotte d'armes et de sa toque, et tenant à la main un bâton semé de fleurs de lys (4).

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 120, note 2. — Der Kaiser hatte es für unwürdig gehalten ihn ohne vorherige Erklærung mit Krieg zu überziehen, und forderte in dem vom Grafen Heinrich von Dietz dem Sultan übergebenen Schreiben Genugthüung wegen der getœdten Christen, etc... Fr. de Raumer, *Histoire des Hohenstaufen*, tome II, liv. V, ch. V.

(2) Wallon, *Histoire de Saint Louis*, ch. VII. Année 1249.

(3) Etienne Pasquier, *Les Recherches de la France*, liv. VIII, chap. XLIV.

(4) Voir Chéruel, *Dictionnaire historique des Institutions de la France*. V° *Guerre*, § 1er.

Mais le XVIIe siècle doit être considéré comme l'époque où ces solennités cessant peu à peu d'être en usage, tout ce qui concerne la déclaration de guerre fut mis en question, et où, par suite de l'étroite association qui s'établit souvent entre le fond substantiel d'une règle et la forme extérieure sous laquelle elle se manifeste dans l'application, on se demanda, en présence de la décadence des usages que nous venons de rappeler, non seulement de quelles formalités nouvelles la déclaration de guerre devrait désormais être entourée, mais même si toute déclaration n'était pas superflue.

Alberico Gentile, Grotius, Pufendorf, Vattel, Burlamaqui, Barbeyrac, Emerigon et Gérard de Rayneval, pour ne citer que les plus célèbres parmi les auteurs du XVIIe et du XVIIIe siècle, continuèrent à enseigner, comme par le passé, que, pour qu'une guerre fût régulière, elle devait avoir été déclarée, et certains d'entre eux, comme Pufendorf et Rayneval, allèrent même jusqu'à qualifier de brigandage tout acte d'hostilité qui n'aurait pas été précédé d'une déclaration de guerre préalable.

Mais déjà d'autres auteurs, parmi lesquels on peut citer Conrad Brunus et H. Cocceius, qui écrivaient, le premier en 1548 et le second en 1624, ne considéraient plus la déclaration de guerre comme toujours nécessaire et estimaient qu'en certains cas les hostilités pouvaient légitimement précéder la demande en satisfaction des injures. Enfin Bynkershoek, vers le milieu de XVIIIe siècle, exposant dans toute sa rigueur brutale, s'il est permis de s'exprimer ainsi, la doctrine nouvelle, ne craignit point de soutenir que, selon lui, la déclaration de guerre

ne constituant qu'un acte de courtoisie et non une obligation de droit, la guerre pouvait très légitimement commencer par l'emploi mutuel de la force: *Puto autem nullam esse rationem, quæ indictionem belli exigit, atque adeo esse ex iis quæ recte præstantur, sed nullo jure petuntur. Potest bellum incipere ab indictione, at etiam potest a vi mutua* (1).

L'opinion ainsi exprimée par Bynkershoek ayant trouvé en ce siècle des partisans, parmi lesquels il faut citer Klüber, de Martens, ainsi qu'un certain nombre d'auteurs anglais, tels que Travers Twiss (2), Hall (3), Phillimore (4) et Holland (5), il est nécessaire d'examiner de plus près sur quelles raisons elle s'appuie.

Les auteurs anglais que nous venons d'énumérer se bornent, en général, à énoncer la doctrine, sans s'attacher à la justifier. De même, Klüber et Martens se contentent de l'exposer et de l'approuver, sans dire les motifs de leur approbation. « Pour justifier la guerre, dit Klüber (6), il ne faut point de déclaration ni de communication quelconque, par laquelle l'État lésé annonce qu'il se propose de poursuivre ses droits par le moyen de la guerre, soit aussitôt, soit dans un cas déterminé. Une telle déclaration n'est requise que par exception, lorsqu'elle a été stipulée par un traité ou qu'elle peut donner lieu à l'espoir d'un accommodement, la guerre n'étant

(1) Bynkershoek. *Quæst. jur. pub. lib.* I, *cap.* 2.

(2) Travers Twiss, *On War*, § 38, 41.

(3) Hall, *International law*, 1880, § 123, p. 315-322.

(4) Phillimore, *Commentaries upon international law*, 2e édition, § 51-66, p. 85-113.

(5) Holland, Conférence faite à l'Université d'Oxford, *Revue de Droit international*, 1878, p. 177.

(6) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, édit. A. Ott, § 238.

permise que dans les cas extrêmes. Aussi l'usage de déclarer formellement la guerre, autrefois très répandu en Europe, a-t-il presque entièrement cessé depuis le milieu du XVII[e] siècle ». « On n'a pas besoin de déclarer la guerre pour se défendre les armes à la main contre l'agresseur, dit Martens (1) dans un langage encore plus catégorique, s'il est possible, que celui dont se sert Klüber, mais celui même qui le premier entre en guerre, n'a point d'obligation générale et naturelle d'annoncer la guerre à l'ennemi, avant d'en venir aux hostilités ».

Si l'on se borne ainsi à proclamer sans autre explication que la déclaration de guerre n'est point nécessaire, c'est peut être qu'on ne pourrait alléguer en faveur de cette doctrine qu'une seule raison, et celle de toutes qu'on avoue le moins volontiers, la raison d'utilité. On craint qu'en prévenant l'ennemi de l'intention où on est de l'attaquer, s'il ne s'incline point devant les prétentions qu'on élève contre lui, on ne lui donne le temps, non de délibérer sur le parti que la justice lui commandera de prendre, mais de compléter ses préparatifs militaires, de mettre à profit les ressources de sa diplomatie, enfin de prendre des mesures de nature à affaiblir la force de l'attaque qui sera dirigée contre lui. On craint qu'en perdant de sa soudaineté, cette attaque ne perde par là même de son efficacité. Profitant alors de la désuétude des formes anciennes de la déclaration de guerre, on saisit ce prétexte de se débarrasser d'une obligation gênante, et, sans distinguer le fond de la forme, on proclame bien

(1) G. F. de Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, édit. Ch. Vergé, t. II, p. 209, § 267.

haut que la déclaration de guerre n'est plus aujourd'hui qu'une formalité surannée et hors d'usage.

Il est incontestable que cette raison d'utilité est fondée dans une certaine mesure et qu'on ne saurait se dispenser d'en tenir compte. L'équité ne saurait exiger qu'une revendication juridique quelconque, et, à plus forte raison, une revendication présumée légitime, comme le sont toujours celles qui se produisent entre États, soit formée dans des conditions de nature à en compromettre gravement le succès. Si la guerre ne pouvait être déclarée sans que par là même la force de résistance de l'ennemi dût se trouver accrue dans de notables proportions, il serait difficile de soutenir la légitimité de la doctrine traditionnelle, qui prohibe l'ouverture des hostilités tant que la déclaration de guerre n'est pas intervenue. Mais on reconnaîtra très vite, si l'on veut y réfléchir, que ce n'est pas la déclaration de guerre elle-même, mais bien le délai qu'elle implique avant l'ouverture des opérations militaires, qui permettra à l'ennemi de faire des préparatifs de défense et d'attaque. Or, la durée de ce délai n'est fixée ni par le droit, ni par l'usage, elle reste complètement subordonnée aux circonstances. Qui ne voit, dès lors, que le temps qui s'écoule entre la déclaration de guerre et l'ouverture des hostilités pouvant être réduit autant qu'il est nécessaire pour ne compromettre en rien le succès des opérations de la guerre, le motif d'utilité sur lequel on se fonde pour contester la légitimité de la déclaration de guerre, doit être considéré comme insuffisant pour justifier le rejet de la doctrine traditionnelle. Il doit même d'autant plus logiquement être considéré comme tel que par suite de la rapidité croissante des

moyens de communication introduits au cours de ce siècle, ce n'est plus par jours, mais bien par heures, que se calcule aujourd'hui le délai accordé à l'ennemi pour prendre un parti.

La doctrine d'après laquelle la déclaration de guerre est considérée comme nécessaire peut, d'ailleurs, à son tour, invoquer aussi en sa faveur une raison d'utilité, non plus d'utilité particulière, spéciale à l'État agresseur, mais une raison d'utilité générale, commune à tous les États. Les actes isolés d'hostilité « pas plus que la guerre proprement dite, écrit notre savant maître M. Renault (1), ne peuvent avoir lieu sans que l'État contre lequel ils sont dirigés ait été mis en demeure de les empêcher en fournissant la satisfaction qui lui est réclamée ; il faut, en bonne justice, qu'il ait été averti d'une manière non équivoque que la violence allait être employée, autrement il n'y aurait aucune sécurité dans les relations internationales ». La sécurité de chaque État particulier étant faite de la sécurité générale qui règne entre tous les autres, il n'est pas une seule puissance qui n'ait intérêt, au point de vue de sa tranquillité propre, au maintien des usages qui ont substitué au *bellum omnium contra omnes* des temps antiques, les relations de paix et de confiance mutuelles qui forment aujourd'hui le droit commun des relations internationales. Dût l'ennemi trouver avantage à l'observation de la règle que toute guerre doit être déclarée (et nous venons de voir que cet avantage, si toutefois il existe réellement, est

(1) L. Renault, professeur de la Faculté de Droit de Paris, *Grande Encyclopédie*, V° *Blocus*.

susceptible d'être réduit dans des limites aussi étroites que l'exigent les circonstances), dût même l'ennemi y trouver quelque avantage, l'Etat lésé devrait encore se conformer à cette règle. Il y gagnera, en effet, en premier lieu, sans parler du bénéfice éventuel de la réciprocité, il y gagnera de contribuer au maintien de cette atmosphère de paix internationale, si utile à son propre développement comme à celui de tous les autres Etats. Il y trouvera, en outre, une seconde utilité, dont nous avons déjà dit ailleurs, qu'elle n'était point négligeable, celle d'éviter de se donner, aux yeux de l'opinion, les torts, rarement exempts de toute sanction, d'une agression brutale contre un adversaire pacifique et désarmé.

Mais au-dessus de la raison d'utilité, quelle qu'en soit la valeur, il faut placer les raisons de droit, qui exigent d'une manière bien plus impérieuse encore que toute guerre soit précédée d'une déclaration. M. Renault ne manque pas, comme nous venons de le voir, de faire passer avant le motif de sécurité, les principes de bonne justice qui doivent régner entre États. C'est qu'en effet, et en justice stricte, chaque État, étant une personne morale, autonome et vivante, a des droits absolus à l'égard des autres États qui composent avec lui la société internationale, droits soustraits aux variations contingentes de l'usage et supérieurs à tous ceux qu'il peut créer, droits fondés à la fois sur la raison et sur la nature des choses, immuables et impérissables comme elles.

Il a d'abord droit à l'existence. Aucun État ne vit, en effet, par la grâce d'un autre ; ils vivent tous de leur vie propre et indépendante, résultant, pour chacun d'eux,

du libre concert des volontés de leurs ressortissants. L'existence et la vie de l'État n'étant que le prolongement en quelque sorte de l'existence et de la vie de ses membres, sa personnalité, par une suite nécessaire, devient aussi inviolable et aussi sacrée que la leur. Toute guerre qui aurait pour but de supprimer un État serait, aux yeux du droit des gens, aussi attentatoire au droit naturel que l'assassinat est, aux yeux du droit pénal, attentatoire à la morale. Le droit international ne reconnaissant, à aucun degré, une guerre aussi criminelle, il s'ensuit qu'il ne considère comme légitimes que celles qui ont pour objet le redressement d'un grief déterminé, survenu entre États, au sujet d'un point particulier de leurs rapports, mais qui laissent hors de cause le fait même de l'existence de ces États.

Toute guerre devra donc avoir un motif, mais ce ne sera point assez. Les États, en effet, n'ont pas seulement droit à l'existence, ils ont droit à l'existence pacifique, c'est-à-dire au respect de toutes les manifestations légitimes de leur personnalité vivante et agissante. « L'Europe, a écrit M. Guizot (1), est une société de peuples et d'États à la fois divers et semblables, séparés et point étrangers, non seulement voisins mais parents, unis entre eux par des liens moraux et matériels qu'ils ne sauraient rompre, par le mélange des races, la communauté de religion, l'analogie des idées et des mœurs, par de nombreux et continuels rapports industriels, commerciaux, politiques, littéraires, par des progrès de civilisation, variés et inégaux, mais qui tendent aux

(1) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, chap. XXII, tome IV, p. 4 et 5.

mêmes fins. Les peuples européens se connaissent, se comprennent, se visitent, s'imitent, se modifient incessamment les uns les autres. A travers toutes les diversités et toutes les luttes du monde moderne, une unité supérieure et profonde règne dans sa vie morale comme dans ses destinées. On dit la Chrétienté. C'est là notre caractère original et notre gloire. Ce grand fait a eu pour conséquence naturelle la formation progressive d'un droit public européen et chrétien, c'est-à-dire l'établissement de certains principes compris et acceptés comme la règle des relations des Etats. Ce droit, longtemps et aujourd'hui encore très imparfait, très souvent méconnu et violé, n'en est pas moins réel et devient de plus en plus clair et impérieux, à mesure que la civilisation générale se développe et que les rapports mutuels deviennent plus fréquents et plus intimes. Les maximes essentielles et incontestées du droit public européen sont en petit nombre. Parmi les principales, il faut, au premier rang, placer celle-ci : la paix est l'état normal des nations et des gouvernements. La guerre est un fait exceptionnel et qui doit avoir un motif légitime ». Ce n'est pas au droit des gens mais à la morale sociale, qu'il appartient de prononcer sur la légitimité des motifs de guerre. Rappelons seulement les sages conseils que donnait à son fils sur ce sujet un des princes les plus accomplis qui aient jamais régné, un souverain aussi digne d'être proposé en modèle pour sa fermeté de caractère que pour sa délicatesse exquise de conscience, le roi Saint Louis : « Cher fils, disait-il à son fils Philippe (1), je t'enseigne que tu te gardes à ton pouvoir d'entrer en

(1) *Enseignements de Saint Louis à son fils Philippe*, § 23.

guerre contre nul chrétien s'il n'a trop fortement méfait, et, si on te faisait tort, essaie plusieurs voies pour savoir si tu pourras trouver comment tu puisses recouvrer ton droit sans bataille ». La guerre doit avoir un motif, et la morale sociale veut de plus que ce motif soit légitime. Mais ce motif légitime, suffira-t-il qu'il existe? Ce ne serait point encore assez et le droit des gens, joignant ici son autorité à celle de la morale sociale, exige davantage. Se proposant également pour fin la conservation de la paix, état normal des sociétés, droit et morale veulent l'un et l'autre, qu'aucun moyen d'éviter les maux de la guerre ne soit négligé. L'Etat, à qui un grief sérieux donne une cause légitime de guerre à l'égard d'un autre Etat, devra donc, avant de l'entreprendre, faire connaître à cet Etat la satisfaction qu'il réclame pour ce grief, et l'informer de l'intention où il se trouve d'exiger cette satisfaction par la force, si elle n'est pas accordée de plein gré. Il le devra, par respect pour le principe que la paix générale est la grande loi de tous les rapports qui constituent la société internationale. Il ne saurait agir autrement, sans violer toute justice, sans « ravaler l'homme, suivant l'énergique expression du commentateur même de Martens (1), à l'égal de la brute, qui guette sa proie pour se précipiter sur elle ». C'est ainsi, et pour ces raisons, que le droit des gens, d'accord avec la morale sociale, exige que toute guerre, avant d'être commencée, soit préalablement déclarée.

Rendant, au moins en théorie, hommage à ce principe, on s'est demandé si, en raison de la complète désuétude où sont tombées les formalités anciennes de la déclara-

(1) Ch. Vergé, sur G. F. de Martens, *op.* et *loc. cit.*

tion de guerre, celle-ci ne pourrait pas être remplacée par d'autres actes, manifestant d'une manière suffisante l'existence de dispositions belliqueuses de la part de l'État qui les accomplirait. Calvo (1), par exemple, estime que cet État pourrait se borner, soit à rompre les relations diplomatiques qu'il entretenait avec le gouvernement ennemi, en rappelant les agents qu'il avait accrédités auprès de lui, soit à notifier par un manifeste, adressé aux puissances neutres, l'intention qu'il a de faire la guerre. Calvo ajoute encore que le plus souvent l'État ennemi aura été informé par voie d'*ultimatum* des conditions suprêmes, de l'accomplissement desquelles l'État lésé a décidé de faire dépendre le maintien de la paix. Certains publicistes disent même que, par suite des progrès de la démocratie, la politique étrangère se faisant désormais au grand jour et non plus, comme autrefois, dans le secret des chancelleries, les débats publics dans les assemblées politiques suffiront pleinement pour faire connaître à l'État étranger les griefs auxquels il a donné lieu et la réparation qu'on attend de lui. « Les mœurs politiques modernes, dit M. Féraud-Giraud, se faisant, d'ailleurs pour la combattre, l'interprète de cette dernière opinion, ont dissipé le mystère dont l'ancienne diplomatie enveloppait autrefois son action. La discussion publique des affaires internationales dans les assemblées d'un grand nombre de pays, la participation de l'opinion, éclairée et provoquée par la presse, à tous les actes des gouvernements européens, la facilité extraordinaire des relations de peuple à peuple, ont suffisamment renseigné tout le monde. A quoi

(1) Calvo, *op. cit.*, § 1653.

pourraient servir des déclarations et des notifications qui n'apprendraient rien à personne et, dans tous les cas, rien aux gouvernements intéressés? ».

En présence d'opinions aussi flottantes et aussi vagues, tant sur la manière d'effectuer la déclaration de guerre que sur les actes qui en peuvent tenir lieu, il importe, après avoir établi, en théorie, l'obligation de faire cette déclaration, d'indiquer, en pratique, à qui incombe cette obligation et sous quelle forme elle doit s'accomplir.

La déclaration de guerre, en principe, doit être faite par l'État qui se prétend lésé et qui veut mettre l'emploi de la force au service de son droit. Elle doit être notifiée à l'État contre lequel les hostilités seront dirigées, pour lui permettre d'éviter la guerre, en faisant sa soumission. La puissance adverse, n'a, de son côté, aucune déclaration à faire et l'état de guerre étant suffisamment établi par la déclaration qu'elle a reçue, elle pourra, si elle refuse de faire droit aux exigences qui lui auront été manifestées, se borner à repousser purement et simplement la force par la force. Nous n'irons pas cependant jusqu'à admettre, avec Vattel (1), que « celui qui est attaqué et qui ne fait qu'une guerre défensive n'a pas besoin de déclarer la guerre, la déclaration de l'ennemi ou ses hostilités ouvertes étant suffisantes pour constituer l'état de guerre ». En ce qui concerne l'État agresseur, nous croyons, comme Vattel, que soit qu'il ait régulièrement déclaré la guerre, soit qu'il l'ait commencée sans déclaration préalable, il n'y aura jamais obligation, pour le peuple attaqué, de lui faire aucune notification. Si la déclaration a déjà eu lieu de la part de l'État agresseur,

(1) Vattel, *Droit des gens*, liv. III, ch. IV, § 51.

elle suffit à établir l'état de guerre ; si elle n'a pas eu lieu, l'État agresseur a commis une violation du droit des gens en commençant la guèrre sans la déclarer et « le fait dont il s'est rendu coupable ne saurait lui donner un droit qu'il n'eût pas eu s'il eût rempli les formalités imposées par le droit international. Le peuple attaqué se défend, il repousse la force par la force, il me paraît, dit Hautefeuille (1), être complètement dans son droit ». Mais dans cette seconde hypothèse, celle où la guerre a été entreprise sans déclaration, si nous croyons, comme Vattel, que l'État agresseur n'a droit à aucune notification, nous pensons, contrairement à lui, que toute déclaration n'est pas inutile, et que l'État attaqué ne pourrait se dispenser de notifier la guerre aux États autres que l'État agresseur. C'est également l'avis de Hautefeuille. « Les actes de brigandage de l'une des parties ne sauraient, dit-il, dispenser l'autre de régulariser sa position ni lui donner des droits contre les étrangers ».

Quant aux formes de la déclaration de guerre, elles sont entièrement laissées au choix de l'État intéressé, qui, à moins de stipulations particulières résultant des traités, pourra employer, selon qu'il le jugera à propos, tout mode de notification ayant pour effet de constater d'une manière indubitable et de rendre public le fait du passage de l'état de paix à l'état de guerre, ainsi que le moment précis où il s'effectue. Il suit de là que, parmi les indications essentielles que devra contenir la déclaration de guerre, il faut tout d'abord se garder d'omettre celle de la date de l'ouverture des hostilités. Ce premier point mis hors de toute contestation, il y a lieu de se

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, tit. III, sect. III, § 1.

demander, d'une part, si la déclaration devra être adressée directement au gouvernement ennemi et, d'autre part, si elle devra faire connaître la satisfaction exigée de celui-ci, en lui donnant un délai pour l'accorder. Sur le premier point, bien qu'il y ait quelque divergence d'opinions même entre les auteurs qui reconnaissent la nécessité de la déclaration de guerre (1), nous croyons que pour éviter, en une matière aussi grave, tout danger d'équivoque, une notification directe au gouvernement ennemi est nécessaire. Sur le second point, nous pensons, au contraire, que la déclaration de guerre ne comporte, par elle-même, ni indication de la satisfaction à fournir, ni fixation d'un délai. Les raisons de bonne justice, sur lesquelles s'appuie la nécessité d'une déclaration préalable supposent bien que ces notifications ont été faites au gouvernement ennemi, mais elles auront pu l'être par l'acte appelé ultimatum, qui est justement destiné à faire connaître « le dernier mot (*ultimum verbum*) d'une négociation, celui par lequel on en résume la substance, par lequel on pose finalement, en exprimant l'intention de ne pas s'en désister, les conditions auxquelles on entend régler un litige (2) ». Or l'ultimatum n'ayant pas pour but de déterminer la date de l'ouverture des hostilités, dont il peut se borner à faire seulement entrevoir l'éventualité, il est possible que, même après l'envoi d'un ultimatum défavorablement accueilli, il y ait lieu de fixer cette date. Ce sera l'objet d'une déclaration de guerre, subséquente à l'ultimatum, et qui n'ayant pas à reproduire le contenu de celui-ci, pourra

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 120, note 1.
(2) Calvo, *op. cit.*, § 712.

ainsi se borner à indiquer le moment précis du passage de l'état de paix à l'état de guerre. On voit, par là, que la déclaration de guerre n'implique essentiellement ni indication de la satisfaction à fournir, ni fixation d'un délai pour prendre parti.

Malgré la différence que nous venons de constater entre l'ultimatum et la déclaration de guerre, comme cette dernière n'est obligatoirement tenue, nous l'avons vu, de revêtir aucune forme particulière, et qu'elle est susceptible, sans rien perdre de sa précision, d'affecter un caractère conditionnel, elle pourra très bien se produire sous la forme d'un ultimatum. Il suffira, à cet effet, que celui-ci fixe une date précise pour l'ouverture possible des hostilités, de telle sorte qu'aucun doute ne puisse exister sur le moment exact où, à l'état de paix, devra, en cas de refus de la satisfaction exigée, succéder l'état de guerre.

Non seulement nombre d'auteurs (1) ont pensé que, dans ces conditions, l'ultimatum devait être considéré comme équipollent à une déclaration de guerre proprement dite, mais leur opinion a maintes fois reçu la consécration de la pratique. C'est sous forme d'ultimatum, notamment, qu'en 1859, la guerre fut déclarée par l'Autriche au royaume de Sardaigne.

Si, sous les conditions que nous venons de faire connaître, l'ultimatum peut être considéré comme équivalent à une déclaration de guerre, il en est tout différemment des autres actes qui ont été signalés plus haut comme susceptibles, aux yeux de certains auteurs, de tenir lieu de déclaration. Écartons, tout d'abord, la publication, au sein de l'État qui va commencer la guerre, de la décision

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 120, note 1.

en vertu de laquelle cette guerre sera entreprise. Il ne s'agit là, en effet, que d'une mesure d'ordre purement intérieur, ne présentant à aucun degré le caractère d'un acte international. La rupture des relations diplomatiques ne saurait davantage être assimilée à une déclaration de guerre. Si certains traités (1) ont stipulé qu'il y avait lieu de faire remonter le début de la période de guerre au moment de cette rupture, ç'a été seulement en vertu d'une clause dérogatoire au droit commun, d'après lequel, comme le dit très nettement Heffter (2), « le rappel de l'ambassadeur ne constitue pas nécessairement un acte de commencement des hostilités ». Il en serait de même des mémoires justificatifs, par la publication desquels les nations européennes ont, pendant fort longtemps, préludé à la déclaration de guerre, en s'efforçant de démontrer le bien fondé de leurs réclamations. Ces mémoires, aujourd'hui, d'ailleurs, beaucoup moins en usage qu'autrefois, ne sauraient être considérés comme pouvant équivaloir à une déclaration de guerre. En effet, comme le dit très bien Hautefeuille (3) « en ce qui concerne la nation avec laquelle le souverain, auteur du mémoire, est divisé d'intérêts, ce mémoire indique les griefs, les prétentions et les preuves à l'appui de ses prétentions ; en un mot, il contient tout, excepté la seule chose importante, la notification du commencement des hostilités ».

(1) Par exemple, le traité conclu à Rio-de-Janeiro, le 19 février 1825, entre l'Angleterre et le Portugal, et où il est stipulé que « s'il survenait un malentendu, une cessation d'amitié ou une rupture entre les deux couronnes, la rupture ne serait censée exister qu'après le rappel ou le départ de leurs agents diplomatiques respectifs ».

(2) Heffter, *op. cit.*, § 120.

(3) Hautefeuille, *op.* et *loc. cit.*

Ajoutons, pour conclure, que la formalité de la déclaration de guerre, entendue comme elle doit l'être après les explications que nous venons de donner, c'est-à-dire dégagée de toute solennité surannée et superflue, pour être ramenée à sa véritable nature d'acte commandé par les principes de la bonne foi et de la justice internationale, est considérée comme obligatoire par la très grande majorité des auteurs. Il serait trop long et fastidieux de les citer tous. Disons seulement qu'on en trouvera l'énumération détaillée dans l'article déjà cité de M. Féraud-Giraud et qu'on y verra, en même temps, comment des auteurs qu'on avait cru pouvoir ranger parmi les adversaires de la déclaration de guerre, parce qu'ils repoussaient comme tombé en désuétude l'ancien usage d'envoyer des lettres de défi, expliquent néanmoins leur opinion de telle sorte, et affirment si nettement la nécessité de notifier à l'ennemi l'ouverture des hostilités avant de les commencer, que bien loin de voir en eux des adversaires de la déclaration de guerre, au sens plus moderne où nous l'entendons, il faut au contraire les en considérer comme de véritables partisans. Nous nous bornerons à rappeler en quels termes l'obligation de ne commencer aucune guerre sans déclaration préalable, a été proclamée par Hautefeuille, Heffter et Bluntschli : « Il me paraît incontestable, dit Hautefeuille (1), que la guerre ne peut être réputée régulière que lorsqu'elle a été régulièrement déclarée à la partie qui doit être attaquée, et dénoncée aux nations étrangères. Les publicistes qui ont soutenu l'inutilité de la déclaration de guerre au peuple intéressé, de cette coutume si con-

(1) Hautefeuille, *op.* et *loc. cit.*

forme à l'humanité, n'assignent pas de cause de cette réforme..... ». Parlant ensuite des publicistes qui, au contraire, regardent la déclaration comme indispensable « Je me range complètement à cet avis, dit-il, et je n'admettrai jamais qu'une nation puisse commencer les hostilités, attaquer son adversaire à l'improviste, et sans le prévenir officiellement que désormais il sera traité en ennemi ». Heffter n'est pas moins formel. « Le droit de la guerre, dit-il (1), veut qu'à la veille de se livrer à des actes d'hostilités matérielles, on adresse une déclaration de guerre à la partie adverse avec laquelle on avait entretenu jusque-là des relations d'amitié réciproques. Car la bonne foi disparaîtra pour faire place à un système d'isolement et de crainte mutuelle, le jour où les nations, sans avis préalable et régulier, auront à redouter le fléau de la guerre ». « L'État qui commence une guerre offensive, dit enfin Bluntschli (2), résumant d'une manière excellente la vraie doctrine, est tenu, avant de recourir aux armes, et après avoir épuisé tous les moyens pacifiques, de dénoncer son intention de faire la guerre, avant l'ouverture des hostilités. »

A la lumière de cette doctrine, ainsi dégagée et formulée, il nous est maintenant possible d'apprécier les errements de la pratique.

Les exemples de guerre commencées sans déclaration n'ont malheureusement, depuis trois siècles, été que trop fréquents, mais il convient de faire remarquer, ce qui n'est pas sans importance au point de vue de l'autorité que ces cas peuvent avoir comme précédents et par suite

(1) Heffter, *op. cit.*, § 120.
(2) Blunstchli, *op. cit.*, § 521.

au point de vue de l'atteinte portée à la doctrine traditionnelle, qu'ils ne se sont jamais produits sans soulever d'énergiques protestations. C'est l'Angleterre, il faut l'avouer, qui doit être citée au premier rang dans l'histoire de ces violations du droit international. Plus intéressée qu'aucune autre nation, en sa qualité de puissance maritime, à surprendre en pleine paix ses adversaires, pour jeter la perturbation dans leur commerce et capturer leurs navires marchands, elle est aussi de tous les États celui qui s'est le plus souvent affranchi de l'obligation de déclarer la guerre. Dès 1588, elle attaquait, sans déclaration préalable, l'Espagne, qui lui opposa inutilement sa célèbre Armada. Sous Charles II, elle attaqua, dans les mêmes conditions irrégulières, mais sans succès, la flotte hollandaise, ce qui faisait dire à l'historien Hume (1), que « cette agression inique, ayant eu un mauvais résultat, jeta sur ses auteurs une double infamie ».

En 1718, l'Angleterre entreprit de nouveau, sans déclaration, la guerre contre la Hollande. En 1739, elle entra en guerre, dans les mêmes conditions, avec l'Espagne. En 1755, le peuple de Londres, qui ne pouvait souffrir qu'on lui contestât l'empire de la mer, s'anima contre les Français, comme il s'était animé en 1739 contre les Espagnols. Il demanda, dit d'Argenson, la guerre contre la France avec des cris affreux. Le Parlement, obéissant au sentiment national, vota de grands armements. La flotte partit, et l'amiral Boscawen enleva deux de nos vaisseaux, l'*Alcide* et le *Lys*, dans les eaux de Terre-Neuve, au mois de juillet 1755. Louis XV rappela de Londres son ambassadeur et se plaignit de ces hostilités commencées

(1) Hume, *Histoire d'Angleterre*, ch. XLV.

sans déclaration de guerre. Le ministre anglais loin d'accueillir ces réclamations, délivra des lettres de marque à des corsaires. En trois mois, notre marine perdit 300 navires, plus de 6.000 prisonniers et enfin des valeurs, pour trente millions de livres (1). Le commandant de l'*Espérance*, ayant amené son pavillon après une héroïque défense, fut conduit prisonnier en Angleterre ; là comme on lui offrait de lui rendre sa liberté sur parole, il répondit qu'il ne voulait de sa liberté qu'en l'achetant par une rançon, car il se considérait comme tombé entre les mains de pirates, ayant été attaqué en pleine paix. A la fin de la guerre, lorsque la France réclama la restitution des prises qui avaient été faites, comme ayant eu lieu en temps de paix, Pitt, proclamant sans atténuation ni scrupule la nouvelle doctrine anglaise en matière de déclaration de guerre, répondit, au nom du gouvernement de la Grande-Bretagne, que la demande de restitution des prises faites sur mer avant que la guerre ne fût déclarée, ne pouvait être admise, une telle demande n'étant nullement justifiée au point de vue du droit international. Il ajoutait qu'en effet le plein droit de toutes les opérations hostiles de la guerre ne résulte pas d'une déclaration formelle de guerre, mais des hostilités dont l'agresseur a usé en premier lieu (2). Or, a très judicieusement fait remarquer M. Geffcken (3), blâmant la conduite du gouvernement britannique en cette circonstance « pas de prétention moins justifiée que celle de Pitt, déclarant en 1761 que les effets de la guerre

(1) Dareste, *Histoire de France*, liv. XL.
(2) Fr. de Cussy, *Nouvelles causes célèbres du droit des gens*, t. II, p. 65.
(3) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 120, note 5.

commençaient avec la première attaque : au moment même où l'Angleterre assurait la France par voie diplomatique de ses intentions pacifiques, elle capturait des navires français ». Lorsque l'Angleterre recommença la guerre contre la France en 1778, ce fut également sans déclaration préalable. Elle ne la déclara pas davantage, lorsqu'elle attaqua de nouveau la France en 1792, l'Espagne en 1804, le Danemark en 1804 et 1807, enfin la Suède en 1812. M. Geffcken, après avoir, comme nous venons de l'indiquer, blâmé la pratique anglaise relative à la déclaration de guerre, dit que pourtant l'amirauté britannique elle-même en a implicitement reconnu l'irrégularité, en émettant l'avis, lors de la guerre anglo-suédoise de 1812, qu'aucune déclaration de guerre n'ayant été notifiée de la part de l'Angleterre, le commerce des sujets anglais avec la Suède n'était pas prohibé. M. Geffcken ajoute que cette pratique a d'ailleurs, depuis longtemps déjà, été abandonnée et que toute guerre faite par la Grande-Bretagne est actuellement déclarée par une proclamation royale de la *London Gazette*.

L'Angleterre n'est malheureusement pas le seul État qui ait entrepris des guerres sans déclaration, et aux déplorables précédents qu'elle a créés en trop grand nombre, on pourrait ajouter ceux de la Savoie, envahissant Genève, en 1602, sans déclaration ; de Gustave-Adolphe, attaquant l'empereur Ferdinand II, également sans déclaration ; ceux qui résultent des guerres qui eurent lieu, toujours sans déclaration, entre les Etats-Unis et le Mexique, en 1846, entre Naples et le Piémont, en 1860. On en pourrait encore citer d'autres. Il en est un toutefois qui s'est produit avec un cynisme trop éclatant pour

qu'on puisse se dispenser d'en faire une mention toute particulière, nous voulons parler de l'invasion de la Silésie par Frédéric II, en 1740. Cette invasion eut lieu à main armée sans déclaration de guerre d'aucune sorte, et même sans le moindre avertissement préalable. « Aussi, nous apprend l'illustre historien de Frédéric II et de Marie-Thérèse (1), tous les documents contemporains attestent-ils le scandale et l'indignation universels, que ce dessein perfide, éclatant comme une bombe sur l'Europe étonnée, causa à tout ce qui conservait le moindre souci de moralité et d'honneur ». Et ailleurs le même écrivain, toujours si mesuré dans son langage comme dans ses jugements, ne craint pas, pour caractériser la conduite de Frédéric en cette triste affaire, d'évoquer la comparaison du voleur de grand chemin surprenant, au milieu de la route, le voyageur qu'il veut détrousser. C'est qu'en effet l'invasion de la Silésie fut un guet-apens et un véritable brigandage.

Heffter est naturellement moins sévère pour Frédéric et, parlant plus spécialement de l'invasion de la Saxe, qui eut lieu seize ans après celle de la Silésie et dans les mêmes conditions, il excuse le procédé du roi en disant que s'il agit ainsi, c'était pour sauver son royaume des projets des puissances, qui s'en étaient partagé d'avance les dépouilles. Il eût pu alléguer, si toutefois c'était là une excuse, que, par suite de l'éclipse du droit des gens au XVIIIe siècle, et de l'incroyable prépondérance prise à cette époque par la raison d'État, de même que les contemporains de Frédéric n'hésitaient pas à considérer la guerre comme juste dès qu'elle était utile, de

(1) Duc de Broglie, *Frédéric II et Marie-Thérèse*, t. I, ch. I.

même ils n'hésitaient pas davantage à en brusquer le début pour surprendre l'ennemi et mieux déjouer ses plans, et que si le succès a rendu plus scandaleuses les agressions brutales de Frédéric, ses attaques par embuscade et ses conquêtes par effraction, il n'a fait, en tout cela « qu'entreprendre avec audace et exécuter avec bonheur ce qu'eux méditaient sans l'oser ou tentaient sans y réussir (1) ». Le savant annotateur de Heffter est, en revanche, loin d'avoir la même indulgence pour Louis XIV, à qui il reproche comme « une mesure des plus insolentes (2) » la lettre écrite, en 1667, par ce souverain, pour annoncer son intention de prendre possession des Pays-Bas espagnols « sans que la paix soit rompue de notre part ». On ne saurait cependant, sans la plus flagrante injustice, établir une assimilation quelconque entre la conduite des deux princes. Tandis que Frédéric, en envahissant la Silésie dans les conditions que nous avons dites, faisait acte de guerre et de guerre de conquête, Louis XIV, en occupant les Pays-Bas espagnols se bornait à exercer de simples représailles ; s'il prenait ainsi possession des territoires qui revenaient à Marie-Thérèse, ce n'était que contraint et forcé, après avoir solennellement pris à témoin les souverains d'Europe, par un manifeste à eux adressé, que s'il recourait à l'emploi de la force pour se faire justice, c'est qu'il avait épuisé sans résultat tous les moyens amiables de faire reconnaître son droit. En ce qui concerne l'occupation de la Franche-Comté, qu'on a également reprochée à Louis XIV, comme ayant été effectuée par surprise et en violation

(1) Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, t. I, p. 28.
(2) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 111, note 6.

du droit des gens, il n'est pas inutile de rappeler qu'après avoir, il est vrai, mais comme c'était son droit, fait ses préparatifs dans le plus grand secret, « Louis XIV, avant de l'entreprendre, écrivit aux princes allemands, aux Hollandais et au nonce, qu'il allait entrer dans la Franche-Comté, pour se procurer un gage de plus (1) ». Où retrouver, dans une conduite aussi correcte et aussi loyale, la moindre trace du mystère et de l'équivoque persistants, qui entourèrent toutes les démarches de Frédéric, même après qu'il eût envahi le territoire autrichien ?

Quelque appréciation qu'on croie devoir porter sur ces événements particuliers, il est, par ailleurs, absolument hors de doute que la France, comme l'atteste M. Féraud-Giraud, est de toutes les nations « celle qui s'est le plus franchement conformée à l'obligation de déclarer la guerre, avant d'entreprendre les hostilités ». Ce n'est qu'après une déclaration préalable, qu'elle entra en campagne contre l'Autriche, en 1792, contre l'Angleterre et les Provinces-Unies, en 1793, contre la Prusse, en 1806. Sa conduite en 1792 fut même d'autant plus significative qu'on n'avait pas manqué de rappeler, pour demander qu'ils fussent suivis, les précédents contraires créés par Frédéric II. « Dans une circonstance semblable, disait Gensonné, le 13 janvier 1792, au nom du comité diplomatique, un roi dont les talents seuls peuvent servir d'excuse au despotisme, Frédéric le Grand, ne soutint les efforts de la ligue que la cour de Vienne avait formée contre lui, qu'en allant au-devant de ses projets ». « Les exemples ne nous manqueraient pas, disait Brissot quatre jours plus tard, pour prouver la justice de cette atta-

(1) Dareste, *Histoire de France*, liv. XXXI.

que... Rappelez-vous la fameuse campagne de Saxe par le célèbre Frédéric... Quatre puissances le menaçaient et, en les prévenant, il tourna l'orage contre elles. Et certes, notre cause est bien plus juste que la sienne... Les circonstances nous font, comme à Frédéric, une loi de cette attaque ». Enfin, pour citer un exemple plus récent, et le dernier de tous par ordre de date, ce n'est également qu'après une déclaration préalable, que fut commencée la guerre franco-allemande de 1870. Le 19 juillet 1870, le chargé d'affaires de France à Berlin remettait au Ministre des affaires étrangères de Prusse, une communication qui se terminait ainsi : « Le gouvernement français a jugé qu'il avait le devoir de pourvoir sans retard à la défense de sa dignité et de ses intérêts lésés, et, décidé à prendre dans ce but toutes les mesures commandées par la situation qui lui est créée, il se considère, dès à présent, comme étant en état de guerre avec la Prusse ». Le 20 juillet, le ministre qui rendait compte au Sénat de l'acte qui venait d'être accompli, déclara qu'il l'avait été conformément aux règles d'usage.

Les guerres qui ont été ainsi, conformément au droit commun, précédées d'une notification préalable, sont trop nombreuses, soit en France, soit à l'étranger, pour que nous essayions même de les énumérer. Rappelons seulement, à titre d'exemple, que la guerre de 1877, entre la Russie et la Turquie, n'eut lieu qu'après l'envoi d'une dépêche formelle, remise entre les mains du chargé d'affaires turc à St-Pétersbourg et la publication du manifeste de la Russie, qui, daté du 12-24 avril 1877, fut suivi, le 14-26 avril, d'une réponse du Sultan. Ces divers actes donnèrent lieu, de la part d'un grand nombre de puis-

sances, à des déclarations de neutralité. Libre à certains esprits, dominés par des préjugés nationaux, de s'étonner, comme le fait Holland (1), que dans la guerre franco-allemande et dans la guerre turco-russe, les hostilités n'aient commencé qu'après une déclaration préalable, leur opinion n'en continuera pas moins à demeurer isolée, et le droit international, appuyé sur la doctrine, l'opinion publique et une pratique séculaire, n'en persistera pas moins à proclamer, au nom de la bonne foi et de la justice qui doivent présider aux rapports internationaux, l'obligation de ne jamais entreprendre aucune guerre sans l'avoir, au préalable, fait précéder d'une déclaration.

Il ne nous reste plus, pour terminer ce chapitre, qu'à nous poser une dernière question, celle de savoir quelle conséquence il y a lieu de tirer du défaut de déclaration de guerre dans les cas où elle aurait dû intervenir. Il n'est pas douteux, en principe, que les actes d'hostilités commis en l'absence de déclaration, ayant eu lieu au mépris de tout droit, ils ne sauraient donner ouverture à aucun devoir de la part de l'État attaqué : « Ces violations sont d'autant plus coupables, dit Hautefeuille (2), qu'elles ne peuvent s'appuyer sur aucune disposition de la loi secondaire, sur aucune coutume, sur aucun usage du droit international. Je dirai donc, avec de Rayneval, que toute entreprise de cette nature est un acte de brigandage, qui devrait faire mettre son auteur au ban des nations et motiver contre les coupables l'application des peines réservées aux pirates. »

(1) Holland, Conférence faite à l'Université d'Oxford, *Revue de droit international*, 1878, p. 177.
(2) Hautefeuille, *op.* et *loc. cit.*

Telle est la solution qui doit, dans la rigueur du droit, être donnée à notre question. Ajoutons cependant qu'en pratique, lorsqu'une guerre, sans avoir été déclarée, aura néanmoins, d'après l'ensemble des circonstances au milieu desquelles elle se sera produite, pris le caractère d'une guerre ouverte, c'est-à-dire d'une guerre existant réellement en fait, sinon en droit, lorsque surtout l'État ennemi, bien qu'ayant eu le tort de méconnaître l'obligation de déclarer la guerre, se sera néanmoins, par ailleurs, montré respectueux des règles imposées aux belligérants, l'État irrégulièrement attaqué, renonçant à user de toute la rigueur de son droit, se conformera à son tour, le plus souvent, par humanité, aux lois communes de la guerre.

A côté de la guerre déclarée, il y a donc lieu de reconnaître, en fait, pour en tirer les conséquences pratiques que nous venons d'indiquer, l'existence possible de la guerre ouverte. Cette distinction entre la guerre régulière et la guerre simplement ouverte n'implique d'ailleurs nullement qu'on veuille établir entre elles aucune assimilation, ni particulièrement qu'on renonce en quoi que ce soit à considérer la déclaration de guerre comme un acte aussi utile en pratique que juridiquement obligatoire. C'est en ce sens et seulement sous ces réserves, que le procureur général Dupin faisait admettre en 1834, par la Cour de cassation, la distinction entre la guerre ouverte et la guerre déclarée : « Le droit des gens, disait-il dans son réquisitoire (1), veut que l'état de guerre soit

(1) Dupin, *Réquisitoires, plaidoyers et discours de rentrée*. Paris, 1836, t. I, p. 496. — Arrêt de la Cour de cassation du 29 novembre 1834. Affaire Jauge, Tassin de Massily et autres.

toujours annoncé par une déclaration. C'est un principe général, reçu de tout temps chez toutes les nations civilisées ; un principe de droit naturel, qui a pour lui non seulement l'expression littérale des auteurs, mais le suffrage des siècles... Ce qui ne veut pas dire, ajoutait-il, que si on négligeait de faire cette déclaration, s'il y avait état patent de guerre, promulgué par le bruit même du canon, cette promulgation n'équivaudrait pas pour les citoyens à une publication faite, dans le sein des cités, par affiches, ou bien à son de trompe ou de tambour ».

CHAPITRE V

EFFETS IMMÉDIATS DE LA DÉCLARATION DE GUERRE.

Il nous reste maintenant à nous demander, conformément à notre plan, quels sont, la déclaration de guerre une fois intervenue, les effets immédiats qu'elle produit par elle-même, avant tout commencement des opérations militaires ou maritimes.

Ces effets consistent dans la modification des rapports de droit existant, soit entre les États tant belligérants que non belligérants, soit entre un des États belligérants et les ressortissants de l'autre, soit enfin entre les ressortissants des puissances qui se trouvent en état de guerre.

La déclaration de guerre constitue par elle-même les États non belligérants en état de neutralité. « Les États neutres sont, en effet, ceux qui ne sont pas parties belligérantes et qui ne prennent part aux opérations militaires, ni en faveur de l'un des belligérants, ni au détriment de l'autre (1) ». L'état de neutralité a ses règles particulières, relatives tant aux États eux-mêmes qu'à leurs ressortissants : elles deviennent applicables, dès que la déclaration de guerre a été notifiée aux États neutres.

Nous n'avons pas à entrer ici dans le détail de ces règles, dont l'ensemble forme une branche particulière du droit international en temps de guerre, et nous devons

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 742.

nous borner à exposer les effets produits par la déclaration de guerre relativement aux relations entre États belligérants et ressortissants de ces États.

Mais avant d'entreprendre l'examen de ces effets, nous devons, pour savoir avec exactitude sur quelle étendue de territoire et dans les limites de quelles frontières ils se produiront, pour leur assigner en quelque sorte leur aire propre dans la géographie politique des États, déterminer, au préalable, à quelles puissances la déclaration de guerre survenue entre deux États est de nature à conférer le caractère de puissances belligérantes.

SECTION I. — *Champ d'application des effets de la déclaration de guerre.*

Si les deux États entre lesquels est intervenue la déclaration de guerre forment chacun un tout homogène et indépendant, la qualité de belligérant s'appliquera à chacun d'eux dans toutes ses parties et s'étendra à toute la superficie de son territoire.

Il ne saurait sur ce point y avoir aucun doute et il n'y en a pas davantage en ce qui concerne les colonies qui peuvent appartenir à ces États. Elles doivent, sans hésitation, être assimilées, en ce qui concerne les effets de la déclaration de guerre, à l'État même dont elles dépendent et être considérées comme participant sans réserve à son caractère de belligérant. « Toutes les fois, dit en effet Vattel (1), que les lois politiques ou les trai-

(1) Vattel, *Le droit des gens*, liv. II, ch. 18, § 210.

tés n'ont pas établi de distinctions contraires, ce que l'on dit du territoire d'une nation s'applique en même temps à ses colonies ».

La question est plus délicate lorsque l'un des États devenus belligérants par suite de la déclaration de guerre, au lieu d'avoir conservé sa pleine indépendance, se rattache à un autre État par un lien, soit conventionnel, soit politique.

A. Lien conventionnel.

Si les deux États se sont liés par des traités, rendus publics et communiqués aux autres États, desquels il résulte que toutes les guerres futures ou une guerre déterminée soient déclarées communes entre eux, il ne saurait, dit Hautefeuille (1), y avoir doute : si l'une de ces puissances entre en guerre avec une tierce nation, l'autre puissance peut, conformément aux termes du traité, être considérée comme ennemie avant qu'aucun acte d'hostilité se soit produit.

Si les traités se bornent à stipuler que l'un des États contractants est simplement engagé à fournir des secours en hommes ou en navires à l'État devenu belligérant, l'État qui fournit ces secours sera-t-il, de plein droit, considéré aussi comme belligérant ou pourra-t-il, au contraire, tout en accomplissant les obligations qu'il a contractées, revendiquer la qualité de neutre ?

Un premier point, tout d'abord, est certain : c'est que le traité de secours, par lui-même, ne fait pas perdre à une nation le droit de rester neutre et que la déchéance

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, I, 179.

de ce droit ne peut résulter que de l'exécution de ce traité (1).

Mais la déchéance résulte-t-elle forcément de cette exécution? Hautefeuille n'hésite pas à le soutenir : « En effet, dit-il (2), la paix ou la guerre sont indivisibles, on ne peut être en même temps en paix et en guerre avec le même peuple. Les caractères essentiels de la neutralité sont l'impartialité et l'abstention absolue de tout acte hostile ; la nation qui fournit à un des belligérants des secours en soldats ou en vaisseaux ne remplit pas ce devoir et ne saurait se plaindre du belligérant contre lequel elle fournit des secours de guerre, s'il la traite en ennemie ». Bluntschli (3) semble, au contraire, d'un avis différent : d'après lui « les troupes fournies à l'un des belligérants en vertu de traités seront considérées comme des troupes ennemies, mais l'État qui les a fournies avant que la guerre pût être prévue n'est pas devenu ennemi par le fait seul de la rupture de la paix ».

Lorsque la guerre éclata, en 1788, entre la Russie et la Suède, le Danemark fournit des troupes et des navires aux Russes ; il prétendit néanmoins être resté neutre et la Suède, bien qu'après avoir protesté contre cette prétention, respecta cependant en fait sa neutralité (4).

En présence des divergences de la doctrine et de l'incertitude de la pratique, nous croyons que le doute doit être interprété en faveur de la paix, qui est l'état de droit commun, et qu'il y a lieu de décider que même l'exécution du traité de secours n'entraînera pas *ipso jure*

(1) Voir en ce sens, P. Fauchille, *Du blocus maritime*, p. 59.
(2) Hautefeuille, *op. cit.*, I, 181.
(3) Bluntschli, *op. cit.*, § 759 et note.
(4) Voir Phillimore, *Commentaries upon international law*, III, § 140.

l'extension de la qualité de belligérant à l'État qui avait conclu un semblable traité.

B. Lien politique.

Tous les États ne sont pas des États simples. Il peut exister entre eux des liens politiques qui les constituent en état d'union personnelle ou réelle, ou qui les transforment en États, soit confédérés, soit mi-souverains ou soumis à un protectorat. Quelle sera l'influence de ces diverses formes d'union politique sur l'extension territoriale que devront prendre les effets de la déclaration de guerre ?

1. — *Union personnelle, union réelle.*

L'union personnelle entre deux États suppose qu'ils n'ont de commun que la personne de leur souverain, de telle sorte qu'ils doivent voir se rompre tout lien entre eux lorsque la dynastie régnante viendra à s'éteindre. Ils sont considérés, en droit international, comme des États entièrement distincts et absolument indépendants l'un de l'autre. La guerre déclarée à l'un n'est donc pas commune à l'autre, qui, ne partageant en rien sa qualité de belligérant, sera et demeurera neutre. Lorsque, par exemple, l'électorat de Hanovre et le royaume d'Angleterre, ou, plus récemment, le royaume des Pays-Bas et le grand-duché de Luxembourg, étaient en état d'union personnelle, une de ces puissances pouvait parfaitement être belligérante, alors que l'autre restait neutre.

Il en serait différemment en cas d'union réelle. Celle-ci existe lorsque les deux États n'ont pas seulement un

même souverain, mais ont aussi en commun d'autres éléments de vie nationale, au point de vue, soit de la législation, soit de l'administration. La personnalité propre à chacun des États se perd alors, au point de vue des relations extérieures, dans une souveraineté unique, la souveraineté qui résulte de l'union. La guerre déclarée à l'une des puissances unies serait, par le fait même, déclarée aussi à l'autre. C'est ainsi, par exemple, que toute guerre déclarée à la Suède le serait en même temps à la Norwège et réciproquement. Ces deux pays constituent, en effet, au point de vue extérieur, un seul État, leur union n'étant pas subordonnée à l'existence de la dynastie actuelle et résultant, en outre, d'un grand nombre d'autres liens communs, ainsi qu'il ressort de l'Acte d'union du 6 août 1815 (1). Il en serait de même pour l'Autriche et la Hongrie, dont l'union réelle résulte du testament de Ferdinand Ier, de 1543, du statut de l'Empereur Léopold, de 1703, et particulièrement de la Pragmatique Sanction de Charles VI, en 1723, ainsi que de la Pragmatique de François Ier, promulguée en 1804. Tous ces actes ont établi l'indivisibilité perpétuelle des deux États (2).

2. — *Confédérations et fédérations.*

Le trait distinctif qui sépare les États fédérés des États simplement confédérés, c'est que chacun des États compris dans une confédération conserve sa souveraineté extérieure et entretient avec les autres nations des

(1) *Les Constitutions modernes*, par F. R. Dareste et P. Dareste, t. II, p. 134.

(2) Voir de Martens, *Traité de droit international*, trad. Alfred Léo, tome I, p. 323.

relations diplomatiques propres, répondant à une politique étrangère distincte, tandis que la personnalité extérieure de chacun des États fédérés disparaît dans la personnalité unique de la fédération, ou État fédéral. Ils n'ont ni représentation propre à l'étranger, ni politique extérieure indépendante. Seul, le gouvernement fédéral a qualité pour représenter indivisément auprès des puissances étrangères les États fédérés et pour traiter avec elles au nom de la fédération tout entière.

Lorsqu'il y a simplement confédération entre deux ou plusieurs États, chacun d'eux peut revêtir le caractère de belligérant sans que, par là, ce caractère se communique aux autres États confédérés. C'est ce que reconnaissait, notamment, la Constitution qui, jusqu'en 1866, a régi la Confédération germanique. « Les États confédérés, disait-elle, qui ont des possessions hors des limites de la Confédération et même ceux qui n'ont pas de possessions extérieures (mais dans le seul cas où la guerre n'est pas déclarée par la Confédération), conservent le droit individuel de déclarer et de faire séparément la guerre contre des puissances étrangères à l'Union (1) ». La règle ainsi admise par la Constitution germanique a, de plus, reçu la consécration de la pratique. Lorsqu'en 1859, l'Autriche fit la guerre contre la France et l'Italie, les États allemands, bien que confédérés avec l'Autriche, restèrent neutres, et, de même, en 1864, ces États ne se virent point impliqués dans la guerre déclarée au Danemark par la Prusse et par l'Autriche.

Il en est tout autrement des États fédéraux, dont on

(1) Voir les art. 36, 37, 46, 47 et 48 de cette Constitution, et l'Acte final de Vienne, de 1820.

peut citer comme exemple les États-Unis d'Amérique et aussi la Confédération helvétique, depuis que la Constitution de 1848 a donné à celle-ci un caractère fédératif, qui a encore été fortifié depuis par la révision de 1874. Les différents États dont la réunion constitue ces puissances fédératives étant entièrement dépouillés de toute souveraineté extérieure, la guerre ne saurait être déclarée à aucun d'eux en particulier et elle ne peut l'être qu'à l'ensemble formé par leur réunion, à l'État fédéral tout entier.

3. — *États mi-souverains.*

Les États mi-souverains sont ceux qui, sans être incorporés à un autre État, lui sont néanmoins unis dans une certaine mesure et se trouvent placés sous sa dépendance, au point de vue de certains droits de souveraineté, notamment de ceux qui ont trait à leurs rapports avec les États étrangers.

L'indépendance étant pour les États un attribut de droit commun, le caractère de mi-souveraineté qui appartient à certains d'entre eux, est un caractère d'exception. L'existence d'États mi-souverains ne répond à aucune conception doctrinale. « Au point de vue de la science politique, dit M. de Martens (1), elle constitue un non sens, car l'idée d'État exclut toute dépendance. » Elle répond uniquement à certaines nécessités historiques. La demi-souveraineté est un degré de transition entre la dépendance politique absolue et la pleine souveraineté ou vice versa. C'est une étape intermédiaire entre ces deux situations extrêmes, à laquelle l'État mi-souverain a dû, au cours de son évolution historique, s'arrêter pour

(1) De Martens, *op. cit.* trad. Léo, t. I, p. 331.

un temps, en vue d'établir ainsi un compromis entre des intérêts contradictoires ne comportant pas encore de solution radicale. « Des prétentions opposées ne permettant pas une situation nette, dit M. Renault, analysant la notion de la demi-souveraineté (1), on a transigé et admis un système hybride ; en fait, l'état de choses est provisoire : tantôt la situation nouvelle est une déchéance d'un État jadis souverain et alors, le plus souvent, elle aboutit à une dépendance absolue, tantôt c'est l'émancipation d'un pays jusque là dépendant, et elle se résout dans la suite en une autonomie complète, quelles que soient les protestations solennelles insérées dans les traités. »

C'est ainsi, par exemple, que les principautés danubiennes de Moldavie et de Valachie, réunies sous le nom de Roumanie, après avoir longtemps constitué un État mi-souverain placé sous la dépendance de la Porte, sont devenues en 1878 un royaume indépendant. A l'inverse, la république de Cracovie, qui avait été placée jadis sous la suzeraineté de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, a été annexée, en 1846, par l'Autriche, et a ainsi perdu toute autonomie.

Comme exemples d'États mi-souverains, on peut citer l'Égypte et la Bulgarie, toutes deux vassales de la Porte. La situation de l'Égypte a été déterminée par la convention de Londres, de 1840, conclue entre l'Autriche, la Russie, la Prusse et l'Angleterre et acceptée par la Porte ; celle de la Bulgarie l'a été par le traité de

(1) M. Renault, à son *Cours de droit des gens*. Cité par M. d'Orgeval, dans son article sur « Les protectorats allemands », *Annales de l'École libre des Sciences Politiques*, année 1890, p. 700.

Berlin, du 13 juillet 1878, qui établit (art. 1) que « la Bulgarie est constituée en principauté autonome et tributaire sous la suzeraineté de S. M. I.; qu'elle aura un gouvernement chrétien et une milice nationale », et (art. 11) que l'armée ottomane ne séjournera plus en Bulgarie.

Comme exemples d'États mi-souverains, on peut encore citer la Tunisie, placée sous le protectorat de la France par le traité du Bardo, du 12 mai 1881, l'empire d'Annam et l'île de Madagascar, placés sous le même protectorat, le premier, par le traité de Hué, du 6 juin 1884, et la seconde, par celui de Tamatave, du 17 décembre 1885.

La question que nous avons à nous poser au sujet des États mi-souverains est celle de savoir, si, la guerre étant déclarée à ou par les Etats dont ils dépendent, ils prendront *ipso facto* la qualité de belligérants, et si, inversement, ils peuvent entrer en état de guerre sans y entraîner nécessairement les puissances sous la suzeraineté ou la protection desquelles ils se trouvent.

Il résulte des explications données plus haut sur la nature de la demi-souveraineté que le genre d'union auquel elle répond a un caractère trop variable, selon les circonstances, pour qu'on puisse donner à cette question une solution applicable dans tous les cas.

« Le protectorat, dit Ortolan (1), n'entraîne pas toujours les mêmes suites... C'est la convention qui détermine jusqu'à quel point la nation protégée est dépouillée de la souveraineté extérieure, au profit du peuple protecteur ». Il faudra donc, tout d'abord, s'attacher

(1) Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, I, 47.

aux termes des traités d'où résulte la demi-souveraineté, et s'ils renferment des clauses résolvant expressément la difficulté, il n'y aura qu'à s'incliner devant ces dispositions. S'ils ne renferment point de semblables clauses, il pourra se faire néanmoins qu'ils en renferment d'autres d'où il soit possible d'induire la solution à adopter. C'est ainsi, croyons-nous, qu'il faudra attacher une grande importance aux articles relatifs à l'occupation de l'État mi-souverain par les troupes de l'État suzerain ou protecteur. La dépendance de l'État mi-souverain peut se traduire par la renonciation plus ou moins étendue de celui-ci, au profit de l'État suzerain, de ses droits en matière judiciaire, administrative, gouvernementale, surtout en matière diplomatique (1). Cette renonciation aura pour effet d'aboutir à une identification plus ou moins complète de la politique de l'État protégé avec celle de l'État protecteur. Or, le signe matériel et visible que cette identification, dans les grandes lignes, est opérée, ce sera la présence sur le territoire de l'État protégé des troupes de l'État suzerain. Là, au contraire, où les troupes de l'État suzerain ne peuvent pénétrer sur le sol de l'État vassal, il y a de graves raisons de présumer que le lien de vassalité est plus apparent qu'effectif et qu'en réalité, chacun des deux États suit sa politique propre.

Nous inspirant de ces principes, nous déciderons, en conséquence, que, par exemple, une déclaration de guerre adressée à la Turquie ne constituerait point en état de belligérance la Bulgarie, d'où, comme nous l'avons vu,

(1) Wilhelm, Des Protectorats. *Annales de l'Ecole libre des Sciences Politiques*, année 1889, p. 694 et suiv.

sont exclues les troupes du sultan. Inversement, une guerre déclarée à ou par la Bulgarie se circonscrirait à cette principauté, sans s'étendre à la Turquie elle-même.

Il en serait autrement de l'Égypte, l'article 6 de la convention de Londres, de 1840, portant que « les forces de terre et de mer que pourra obtenir l'Égypte, faisant partie des forces de l'empire ottoman, seront toujours considérées comme entretenues pour le service de l'État ». Nous pensons, avec M. Sirmagieff (1), qu'en raison de cette clause, l'Égypte ne saurait rester neutre quand la Turquie est en guerre et vice versa. C'est d'ailleurs ce qu'estima l'Angleterre, lors de la guerre turco-russe de 1877-1878. Considérant que la Russie, ayant déclaré la guerre à la Turquie, se trouvait par là même en droit de transporter le théâtre des hostilités en Égypte et, par exemple, de bloquer le canal de Suez, le gouvernement britannique, dont les intérêts se trouvaient particulièrement en jeu, s'émut de cette situation possible, et par une communication du 6 mai 1877, adressée au cabinet de St-Pétersbourg, déclara qu'il verrait un véritable *casus belli* dans le fait, de la part de la Russie, de s'attaquer à l'Égypte et au canal de Suez. Le prince Gortchakov, par une note du 3 mai, répondit que « le cabinet impérial n'avait l'intention ni debloquer le canal de Suez, ni d'entraver en aucune façon la navigation de ce canal, et qu'il ne comprendrait pas l'Égypte dans le cercle de ses opérations militaires ».

Si en l'absence de traités ou, ce qui revient au même, en face de difficultés insurmontables dans l'interpréta-

(1) Sirmagieff, *De la situation des États mi-souverains*, Thèse de doctorat. Paris 1889, p. 245 et suiv.

tion de leurs clauses, on consulte la pratique, on constatera qu'elle s'est arrêtée à des solutions divergentes.

La question s'est, en effet, posée, pendant la guerre de Crimée, au sujet des îles Ioniennes, État mi-souverain qui se trouvait alors, depuis 1815, sous le protectorat de l'Angleterre. Lorsqu'en 1854, la Russie entra en guerre contre la Grande-Bretagne et la France, on se demanda si, par cela même, les îles Ioniennes, étant placées sous le protectorat d'une des puissances belligérantes, ne se trouvaient pas, comme celle-ci, en état d'hostilités avec le gouvernement russe. La question fit l'objet d'une vive discussion en Angleterre et le gouvernement de la reine se trouva même en désaccord avec le Conseil d'amirauté sur la solution qu'il convenait de lui donner. « La République Ionienne, disait le comte Russel, à la Chambre des Communes, le 2 juin 1854, étant placée sous le protectorat de Sa Majesté, ne peut être considérée comme un État neutre et est tenue de participer à la guerre dans laquelle la Grande-Bretagne est engagée, quoiqu'elle ne soit pas dans la nécessité de prendre une part active aux hostilités ». La Cour d'amirauté anglaise déclara, au contraire, que les îles Ioniennes, à cause de la condition particulière qui leur était faite par la convention de protectorat, ne pouvaient être regardées comme intéressées à la guerre (1).

La situation de la marine russe, immobilisée dès le début des opérations, rendit oiseuse toute contestation sur la neutralité des îles Ioniennes, et les navires ioniens

(1) Proclamation du Sénat des îles Ioniennes, du 6 juin 1854. Martens, *Nouveau Recueil*, XVI, 2e partie. p. 92. — W. Beach Lawrence, *Commentaire sur les Éléments de Wheaton*, I, 231.

purent, en fait, continuer librement leur commerce pendant toute la campagne.

Telle fut la solution ambiguë donnée au problème. On peut, croyons-nous avec M. Wilhelm (1), la ranger au nombre de ces précédents douteux, dont l'Angleterre a, suivant ses intérêts du moment, si souvent semé les annales du droit international, mais il serait dangereux de faire de cet exemple la base d'une politique quelconque.

La France, au contraire, en 1870, a créé, de la manière la plus nette, un précédent tout contraire, en laissant comprendre Taïti, qui était sous son protectorat depuis 1843, dans le théâtre de la guerre franco-allemande, ainsi qu'en se servant de l'arsenal de Papeete comme d'un lieu de ravitaillement pour ses croiseurs, et en y conduisant ses prises, toutes opérations qui excluent l'idée de neutralité.

Il existe entre l'État protecteur et l'État protégé une communauté d'intérêts qui, lorsqu'elle est attestée par la présence des troupes de l'État protecteur sur le territoire de l'État protégé, doit, en temps de guerre, se traduire par une communauté d'efforts et de périls. On peut donc, en l'absence de clause contraire des traités, poser en principe que toutes les fois qu'un de ces États entre en état de guerre, l'autre, en même temps et *ipso facto*, devient belligérant. Tel est aussi l'avis de Calvo (1) : « En temps de guerre, dit-il au sujet des États protégés, ils subissent généralement les conséquences de la situation faite à la nation dont ils dépendent ».

(1) Willhelm, *op.* et *loc. cit.*
(2) Calvo, *op. cit.*, § 51.

Section II. — *Effets immédiats de la déclaration de guerre soit entre États belligérants, soit entre ressortissants de ces États, soit entre l'un de ces États et les ressortissants de l'autre.*

Après avoir, comme nous venons de le faire, déterminé les États à qui une déclaration de guerre a pour conséquence de donner le caractère d'États belligérants, il nous reste à définir les effets qu'elle est de nature à entraîner immédiatement pour eux. Ces effets étant relatifs soit aux personnes, soit aux biens, soit aux droits, nous nous placerons successivement, pour les étudier, à chacun de ces trois points de vue.

A. Personnes.

En temps de paix, par suite de la solidarité que fait régner entre les peuples la poursuite de leur œuvre commune de civilisation générale, « aucun État n'a le droit de prohiber d'une façon absolue aux étrangers l'entrée de son territoire et de fermer le pays au commerce général (1) ». Ce qui revient à dire que tout État, en principe, a l'obligation de laisser pénétrer les étrangers sur son territoire et d'y protéger leurs personnes. Le principe de l'indépendance mutuelle des États leur interdit, d'autre part, de pénétrer sur le territoire d'un État étran-

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 381.

ger pour y exercer quelque action que ce soit sur les biens ou sur les personnes.

La déclaration de guerre a pour effet de suspendre l'application de ces deux principes.

Elle commence tout d'abord par rendre légitime l'expulsion par l'État belligérant de tous les ressortissants de l'État ennemi qui se trouvent sur son territoire. De semblables expulsions, appelées xénélasies, ont eu lieu de tout temps, dans l'antiquité comme de nos jours. En 1755, les Anglais furent expulsés de France au son du clairon et du tambour. En 1870, les Allemands furent également contraints, par voie de mesure générale, à quitter le sol français. Il est d'usage, en cas de xénélasie, d'accorder aux étrangers expulsés un délai pour sortir du territoire. Dès le XIV[e] siècle, il était de règle en Angleterre d'accorder un délai de quarante jours, à partir de la déclaration de guerre, aux négociants étrangers, sujets de l'État ennemi, pour effectuer leur départ, et il n'était pas rare que de pareils délais fussent stipulés par traité. Celui qui était établi par le traité conclu en 1483, entre Louis XI et la ligue hanséatique, avait été fixé à un an. Il est clair qu'aujourd'hui, avec la rapidité des moyens de communication actuels, des délais aussi prolongés seraient excessifs et qu'ils peuvent très équitablement être réduits à quelques jours.

L'État belligérant n'est, d'ailleurs, pas forcé d'user de la faculté de xénélasie qui lui appartient, et il est même désirable et plus conforme à l'esprit de notre temps que, si les circonstances le permettent, il s'abstienne d'y recourir. C'est ce qui a eu lieu pendant la guerre de Crimée, où les sujets de la Russie ont continué à

séjourner paisiblement en Angleterre et en France.

Mais si l'État belligérant n'est pas tenu d'expulser les étrangers, il ne saurait, à l'inverse, user envers eux de procédés plus rigoureux que la simple xénélasie, et l'on ne doit point, par exemple, considérer comme un précédent susceptible d'être imité, l'acte par lequel Napoléon Ier déclara prisonniers de guerre, en 1803, tous les Anglais âgés de dix-huit à soixante ans, qui se trouvaient alors sur le territoire français (1). En laissant entrer des sujets étrangers, fait très justement observer Vattel, on a tacitement promis de les laisser partir, à moins qu'ils ne se soient rendus coupables de quelque délit (2).

On peut cependant se demander si les officiers ou soldats de la réserve de l'armée de l'État ennemi, qui se trouvent sur le territoire de l'État belligérant, ne peuvent pas être retenus, lorsque leur gouvernement les rappelle pour participer aux hostilités. En droit strict, ils peuvent l'être ; la défense qui leur est faite de partir équivaut, en effet, « à un certain empêchement du recrutement de l'armée ennemie et serait justifiable (3) ». La pratique contraire serait cependant plus libérale : c'est celle qui a été suivie par la France, en 1870.

La déclaration de guerre, en second lieu, a pour effet de permettre à l'État belligérant de pénétrer sur le territoire de l'État ennemi, pour s'y livrer à des hostilités à l'égard des biens et des personnes. Tout moyen de nuire

(1) Ce serait, d'ailleurs, aller beaucoup trop loin que de qualifier comme le fait Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 121, note 4) cette mesure rigoureuse d'« acte absolument injustifiable ». A titre de mesure de représailles, elle ne se justifiait que trop par la capture que l'Angleterre venait de faire, en pleine paix, de plus de 1200 bâtiments français avec leurs passagers.

(2) Heffter, *op. cit.*, § 121 et Vattel, *op. cit.*, III, § 63.

(3) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 121, note 5.

à l'ennemi n'est d'ailleurs pas licite et ces hostilités devront être conformes aux règles du droit international, telles qu'elles ont été établies par la coutume et la doctrine. Il serait même à désirer, pour éviter toute incertitude en la matière, que les belligérants prissent, le plus strictement possible, pour règle de leurs opérations militaires, les principes établis par les *Instructions de 1863 pour les armées en campagne des États-Unis d'Amérique* et par le *Projet de Déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre*, discuté dans la Conférence de Bruxelles, de 1874 (1).

Sans entrer dans le détail et pour nous en tenir aux principes, nous rappellerons, en ce qui concerne les hostilités contre les personnes que, lorsque la guerre n'avait pas encore pris le caractère d'une relation d'État à État et qu'elle était la lutte de tous contre tous, *bellum omnium contra omnes*, on admettait qu'elle donnait un droit arbitraire de vie et de mort sur les ennemis et on entendait sous ce nom tous les ressortissants de l'État avec lequel on était en guerre. Telle était la doctrine des anciens auteurs et on la trouvera notamment exposée dans Bynkershoek.

Elle a cessé d'être en harmonie avec la notion actuelle de la guerre. Celle-ci étant à présent une relation d'État à État, les hostilités ne doivent plus être dirigées contre les habitants paisibles de l'État ennemi (2), et ne doivent plus avoir lieu qu'entre les personnes représentant les États belligérants ou constituant leur force armée.

(1) On trouvera le texte complet de ces documents dans Bluntschli, *op. cit.*, p. 499 et 538.

(2) *Déclaration de Bruxelles*, § 36 à 39.

« Sont ennemis dans le sens propre et actif du mot, dit très justement Bluntschli (1), en première ligne, les chefs de l'État ennemi et ceux qui dirigent sa politique, et ensuite les personnes qui, prenant personnellement part à la lutte, font régulièrement partie de l'armée et sont placées sous les ordres d'une puissance ennemie. »

La guerre, d'autre part, étant par elle-même un mal et ne devant comporter que les hostilités strictement nécessaires pour faire prévaloir la prétention qui lui a donné naissance, le droit de vie et de mort n'existe plus, d'une manière arbitraire, même entre les ennemis, tels que nous venons de les définir : « La guerre, chez les nations civilisées, dit Bluntschli (2), ne peut avoir pour but la destruction et le carnage, mais seulement le rétablissement ou le maintien du droit. Il est interdit de tuer inutilement même l'ennemi armé ». Il résulte de là que « les lois de la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants un pouvoir illimité quant aux moyens de nuire à l'ennemi (3) » et que, par suite, les belligérants devront s'abstenir d'avoir recours aux modes de destruction prohibés par le droit international. Il en résulte, en outre, que les modes de destruction licites ne pourront être employés que pendant la bataille, c'est-à-dire pendant la lutte entre troupes armées. Ils ne sauraient l'être contre des ennemis qui mettent bas les armes et se rendent au vainqueur (4). Ce respect de l'ennemi désarmé et prisonnier était inconnu de la haute antiquité, comme nous l'apprennent les jurisconsultes romains, lorsque, justifiant

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 569.
(2) Bluntschli, *op. cit.*, § 579.
(3) *Déclaration de Bruxelles*, § 12.
(4) Bluntschli, *op. cit.*, § 585.

l'institution de l'esclavage, ils enseignent que le nom des esclaves, *servi*, vient étymologiquement de *servati*, l'esclave étant un prisonnier de guerre, à qui le vainqueur, par clémence, avait fait grâce de la vie. *Servi ex eo appellati sunt, quod imperatores captivos vendere ac per hoc servare nec occidere solent* (1).

De ce qu'il n'est permis que pendant la bataille d'user contre l'adversaire des moyens licites de destruction, il résulte qu'il serait contraire au droit, de mettre hors la loi une personne quelconque, appartenant à l'État ennemi. Le meurtre, commis en vertu d'une telle mise hors la loi, constituerait un assassinat. C'est ce que disent formellement les *Instructions américaines* (2) : « Les lois de la guerre ne permettent pas de proclamer qu'un individu faisant partie de l'armée belligérante, ni un particulier, ni un citoyen de l'État ennemi, est mis hors la loi et peut être tué sans jugement par le premier individu qui s'en empare, pas plus que les lois modernes ne permettent, en temps de paix, cette sorte de mise hors la loi internationale ; elles réprouvent, au contraire, ce mode de procéder. Les plus sévères représailles suivraient un meurtre commis en vertu d'une proclamation de ce genre, de quelque autorité qu'elle puisse émaner. Les nations civilisées voient avec horreur les récompenses offertes en vue de pousser à l'assassinat d'un ennemi, et les condamnent comme un retour vers la barbarie. »

B. Biens.

La conception antique de la guerre, reposant sur l'idée

(1) Florentinus. Loi 4, § 2, Dig. *De statu hominum*, liv. I, tit. V.
(2) *Instructions américaines*, § 149.

qu'entre belligérants il n'existait aucun droit, les biens des ennemis n'étaient pas plus respectés que leurs personnes. Le vainqueur pouvait, à son gré, les détruire ou se les approprier, et ce principe, malgré sa rigueur, ne souffrait aucune exception. Nulle catégorie de biens ne jouissait d'une protection spéciale et rien n'empêchait l'armée victorieuse non seulement de s'emparer des biens meubles et immeubles de l'État ennemi ou de les détruire, mais même de brûler les maisons des particuliers, de ravager leurs plantations, de piller leurs biens ; la guerre s'attaquant jusqu'aux dieux des ennemis, puisque, pour anéantir leur cité, il fallait bien ruiner le culte qui liait entre eux les membres de cette cité, il était licite de saccager et de renverser les temples. Tous les biens de l'ennemi, sans distinction, étaient ainsi objets de destruction et matière de butin.

Le christianisme, nous l'avons vu, apporta, au moyen âge, quelques adoucissements à ces rigueurs de la guerre antique, en neutralisant, pour ainsi dire, certaines catégories de biens, dont la conservation pouvait être considérée comme essentielle au maintien de la religion et de la civilisation.

Le principe que la guerre est une relation d'État à État ne pouvait manquer d'exercer aussi, à son heure, une bienfaisante influence, en matière de biens de même qu'en matière de personnes. Cette influence se traduisit par l'adoption, en pratique comme en doctrine, de la distinction entre les biens de l'État, ou propriété publique, et les biens des particuliers, ou propriété privée.

Les biens des particuliers durent, comme leurs per-

sonnes, être respectés. Seuls les biens de l'État continuèrent à courir les chances de la guerre.

Tel est le principe aujourd'hui en vigueur. Sans avoir à en suivre l'application dans tous ses détails, nous devons néanmoins indiquer, d'une manière générale, comment, et sous quelles restrictions, ce principe est aujourd'hui mis en pratique.

En ce qui concerne la propriété publique, les droits du belligérant à son égard sont déterminés par le but même de la guerre, qui est, non plus, comme dans l'antiquité, de détruire l'État ennemi, mais de le contraindre à reconnaître une prétention déterminée de l'État belligérant. Tous les biens constituant pour l'État ennemi un moyen de résister ou de prolonger sa résistance, peuvent lui être enlevés.

Au premier rang de ces biens, il faut placer ceux dont la destination est directement relative à la guerre : armes, arsenaux, magasins, munitions, voitures et moyens de transport militaires, caisses publiques destinées à la guerre, navires de guerre, contrebande de guerre, etc. Tous ces biens, et autres analogues susceptibles d'être considérés comme matériel de guerre, peuvent être saisis par l'État belligérant, sans obligation ultérieure de les restituer. C'est la dernière trace, dans le droit international, de l'antique droit de butin.

Après les biens du domaine public directement destinés à la guerre, viennent ceux qui, sans y être affectés d'une manière spéciale, peuvent néanmoins y être employés, tels que le matériel des chemins de fer, les télégraphes, les bateaux à vapeur et autres embarcations, etc. L'État belligérant, sans avoir le droit de se les appro-

prier d'une manière définitive, peut s'en emparer et en user à son profit, pendant toute la durée de la guerre, sauf restitution à la conclusion de la paix.

D'une manière générale, l'État belligérant se substitue, d'ailleurs, sur tout le territoire occupé par ses troupes, à l'État ennemi, pour l'exercice de tous les droits appartenant à celui-ci. Il y jouit de l'usufruit de tous les édifices, fonds de terre et généralement de tous les biens du domaine public. Il les administre et en perçoit, à son profit, les revenus. Il dispose aussi des recettes publiques et des impôts perçus ou à percevoir dans le territoire occupé, à la charge cependant d'acquitter les dépenses régulières nécessitées par l'administration de la justice et le fonctionnement des autres services publics (1).

L'État belligérant n'ayant le droit de s'approprier d'une manière définitive que les biens du domaine public de l'État ennemi faisant partie du matériel de guerre, on peut se demander si l'État qui, en occupant un territoire, aurait saisi dans les caisses publiques du numéraire, des fonds et valeurs exigibles, serait, lors de la conclusion de la paix, tenu de les restituer. En principe, il devrait y être tenu, mais en pratique il ne s'y considère point comme obligé et envisage ces biens comme lui étant définitivement acquis, à titre de compensation des charges de la guerre.

Les biens du domaine public de l'État ennemi affectés à une destination religieuse, charitable, artistique ou scientifique, doivent, ainsi que les meubles et valeurs mobilières qui en dépendent, être absolument respectés.

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 646 et 647. *Décl. de Bruxelles*, § 5, 6 et 7.

L'État qui occupe le territoire sur lequel ils se trouvent, a vis-à-vis d'eux les mêmes droits que ceux qui appartenaient à l'État ennemi, mais est aussi tenu des mêmes devoirs (1).

Telles sont les conséquences de la déclaration de guerre relativement au domaine public. En ce qui concerne la propriété privée, il est de principe que, la guerre étant une relation d'État à État, la déclaration de guerre doit rester sans effet vis-à-vis des simples particuliers, dont la propriété, tout comme la personne, a ainsi droit à un absolu respect.

La propriété privée doit demeurer inviolable, quelle qu'en soit la nature, mobilière ou immobilière, quelle que soit aussi la qualité du propriétaire. C'est par application de cette dernière règle, que la Cour de cassation de France a décidé très équitablement que même la fortune privée des souverains ennemis ne peut être l'objet d'une conquête de la part du vainqueur. « Le droit de conquête n'a d'effet, au préjudice des princes, que sur les biens qu'ils possèdent en qualité de princes, et non sur les biens qu'ils possèdent comme simple propriété » (2).

Par suite du respect ainsi dû, en vertu du droit international moderne, à la propriété privée, le droit de pillage est aujourd'hui entièrement prohibé (3), et il résulte de sa suppression que les contributions de guerre qui, jadis, étaient souvent payées par les villes et communes rurales pour se racheter du pillage, n'ont plus actuellement aucune raison d'être.

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 648 et 649. *Décl. de Bruxelles*, § 8.
(2) Sirey, XIII, 1, 217. Cf. Bluntschli, *op. cit.* Introd., p. 40.
(3) *Décl. de Bruxelles*, § 39.

L'ancienne maxime que « la guerre doit se nourrir elle-même », toujours par suite du même principe de l'inviolabilité reconnue à la propriété privée, ne subsiste plus que profondément transformée. Au lieu de se traduire, comme autrefois pendant la guerre de Trente-Ans ou même encore pendant les guerres de la Révolution, par la permission accordée aux troupes de se livrer à la maraude, au grand préjudice non seulement des habitants paisibles mais aussi de la discipline militaire, cette maxime n'implique plus que le droit de faire des réquisitions, proportionnées aux ressources disponibles, et pour lesquelles il sera, selon les cas, soit délivré des reçus, soit même accordé des indemnités (1).

Tel est, dans sa généralité, le principe de l'inviolabilité de la propriété privée. Il s'applique en matière de guerre continentale, sans qu'il y soit apporté d'autres dérogations que les exceptions de fait imposées par les nécessités mêmes des opérations militaires. Il est loin, malheureusement, de recevoir une application aussi étendue en matière de guerre maritime.

Les rapports étroits qui existent entre la marine de guerre et la marine marchande, par suite de la facilité avec laquelle cette dernière peut fournir à l'autre des équipages de marins exercés ou même lui prêter le concours de ses propres navires, après les avoir armés en course et les avoir ainsi transformés en navires de guerre, les périls qu'entraîne pour une nation, à tous égards, et notamment au point de vue de sa défense, la brusque suppression de ses relations commerciales, enfin l'impossibilité où se trouvent des puissances maritimes de

(1) *Décl. de Bruxelles*, § 40, 41 et 42.

première ordre, telles que l'Angleterre, de lutter efficacement contre les États continentaux autrement qu'en ruinant leur commerce, par suite de leur impuissance à prendre possession du territoire de ces États et par là de les contraindre à reconnaître leurs prétentions, telles sont les principales causes qui, jusqu'à ce jour, ont fait obstacle, en matière de guerre maritime, à l'admission des principes protecteurs de la propriété privée.

On peut poser, en effet, comme principe général, en matière de guerre maritime, qu'à l'égard de chaque belligérant tout navire de commerce ennemi, ainsi que sa cargaison, est de bonne prise.

Par suite des progrès du droit international, ce principe rigoureux a néanmoins reçu, en notre siècle, de notables atténuations.

L'abolition de la course par le Congrès de Paris de 1856 (Déclaration du 16 avril 1856) a réduit tout d'abord les chances de capture, auxquelles est exposée la marine marchande des nations belligérantes. Le droit de prise maritime n'appartient plus, en effet, depuis ce Congrès, qu'aux navires de guerre faisant partie de la flotte et il ne serait plus permis aux États belligérants de délivrer, comme auparavant, des lettres de marque ou autorisations de courir sus aux navires marchands de l'ennemi. Les titulaires de ces autorisations, qu'on désignait sous le nom de corsaires, étaient, selon l'expression très juste de Bluntschli, de véritables « pirates patentés ». Faisant la guerre par cupidité, pour leur propre compte, ils étaient dangereux pour le commerce ennemi, non seulement par leur nombre mais encore, et surtout, par la nature des

procédés auxquels ils ne craignaient pas de recourir (1).

Il est regrettable d'avoir à constater que les États-Unis d'Amérique ont refusé d'adhérer à la Déclaration de 1856 et que, par suite, l'abolition de la course ne peut pas encore être considérée comme universelle. Il faut d'ailleurs ajouter que, lors de la guerre de Sécession, le Président de l'Union, bien qu'autorisé par le Congrès à délivrer des lettres de marque, ne fit point usage de ce droit (2), et que si, en 1856, les États-Unis n'ont pas cru devoir accéder à la Déclaration du Congrès de Paris, c'est après avoir vu échouer leur proposition de supprimer, d'une manière générale, le droit de prise maritime. Cette mesure, beaucoup plus large que l'abolition de la course, et beaucoup plus conforme aux progrès de la civilisation moderne, avait reçu l'adhésion de la France, de la Russie, de l'Italie et de la Prusse, mais échoua, faute d'avoir pu obtenir l'adhésion de la Grande-Bretagne.

Dans la mesure où le droit de prise subsiste encore, ainsi que nous venons de le dire, il a néanmoins subi de notables atténuations que nous devons indiquer.

C'est ainsi qu'il est admis, dans la pratique, que la déclaration de guerre n'autorise pas un usage immédiat de ce droit. Il ne serait pas de bonne guerre de s'emparer à l'improviste des navires marchands ennemis stationnés dans les ports au moment de l'ouverture des hostilités, et il doit leur être donné un délai suffisant pour se rendre en lieu sûr. Ce délai se nomme l'indult. Son étendue varie suivant les circonstances. Celui qui fut accordé, en 1854, lors de la guerre de Crimée,

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 670 et 671.
(2) Wheaton, *Elements of international law*, § 850.

par la France et l'Angleterre, aux navires de commerce russes stationnés dans leurs ports, était d'une durée de six semaines (1).

La dernière atténuation, très importante, qui ait été apportée au droit de prise, est relative à la capture des marchandises.

Jusqu'au Congrès de Paris de 1856, d'une part, toute marchandise, sans distinction, naviguant sous le pavillon ennemi, et, d'autre part, toute marchandise ennemie, sous quelque pavillon qu'elle naviguât, était réputée de bonne prise.

Le Congrès de Paris, par sa Déclaration du 14 avril 1856, modifia notablement ces principes, en les corrigeant dans le sens d'un respect plus grand de la propriété privée.

Il repoussa d'abord la doctrine que, suivant la vieille maxime anglaise « Enemy's ships, enemy's goods », toute marchandise qui se trouve à bord d'un navire ennemi doit être considérée comme marchandise ennemie et, par suite, déclarée de bonne prise. Il établit, au contraire, qu'il fallait distinguer suivant la nature de la cargaison, et que la marchandise neutre, naviguant sous pavillon ennemi, à l'exception toutefois de la contrebande de guerre, devait être respectée. Le droit de prise se trouvait ainsi restreint à la marchandise ennemie, naviguant sous pavillon ennemi.

En ce qui concerne la marchandise ennemie naviguant sous pavillon autre que le pavillon ennemi, c'est-à-dire sous pavillon neutre, il était depuis longtemps réclamé qu'elle fût protégée par ce pavillon et mise à l'abri du

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 669.

droit de prise. Ce principe que le pavillon neutre couvre toute la cargaison du navire, sans distinction entre la marchandise ennemie et la marchandise neutre, fut formulé pour la première fois dans le traité conclu, en 1650, entre la Hollande et l'Espagne. Après avoir été admis par un nombre de plus en plus considérable de traités particuliers et même d'actes collectifs, dont le premier fut la Déclaration du 28 février 1780, relative à l'établissement de la « neutralité armée (1) », il fut enfin proclamé d'une manière générale, sauf exception très légitime pour ce qui concerne la contrebande de guerre, par le Congrès de Paris de 1856.

Un dernier progrès reste à accomplir, qui embrasserait et couronnerait tous ceux qui ont réalisé les améliorations partielles dont nous venons de parler : ce serait la proclamation de l'inviolabilité absolue de toute propriété privée, en temps de guerre maritime. Les États-Unis, les premiers, en ont consacré l'application pratique dans leurs rapports avec la Prusse, par l'article 23 du traité qu'ils conclurent avec cette puissance en 1785, article que Gentz qualifiait d'ailleurs, en ce temps-là, de « vraie curiosité diplomatique (2) ». Depuis lors, les États-Unis, sauf une courte interruption, n'ont pas cessé de se déclarer partisans du principe de l'inviolabilité absolue de la propriété privée. En 1856 (3), ils en recommandaient l'adoption au Congrès de Paris ; lors de la guerre franco-allemande, ils en conseillèrent de même l'observation, comme il résulte de la note adressée, le

(1) Heffter, *op. cit.*, § 152, note 3.
(2) Heffter, *op. cit.*, § 139, note 2.
(3) Dépêche de M. Marcy, du 28 juillet 1856.

22 juillet 1870, par M. Fish à l'envoyé de Prusse, et où est exprimé l'espoir que « the Government and the people of the United States may be gratified by seeing the principle of the immunity of private property at sea universally recognized as another restraining and humanizing influence imposed by modern civilisation on the art of war ». Les États-Unis ont enfin donné une fois de plus à ce principe la consécration de la pratique, en l'établissant pour règle de leurs rapports avec l'Italie, par l'article 27 du traité qu'ils ont conclu avec cette puissance le 26 février 1871.

Il est fort à désirer que l'exemple donné par ces deux nations soit imité et qu'une série de plus en plus nombreuse de traités particuliers prépare l'adoption prochaine d'une Déclaration générale, portant abolition définitive du droit de capturer sur mer les biens des particuliers. Les lois de la guerre maritime ne seront, en effet, conformes aux progrès de notre civilisation, que lorsqu'on aura supprimé sur mer, aussi complètement que sur terre, tout vestige du droit de prise, c'est-à-dire de l'antique droit de butin, et proclamé le principe que les navires et les marchandises des armateurs et affréteurs, doivent être, en temps de guerre, aussi respectés sur mer que l'est, sur le continent, la propriété privée des habitants du territoire ennemi.

C. Droits.

Après avoir examiné ce qui concerne les personnes et les biens, nous devons nous occuper des droits, et nous demander quel est, à leur égard, l'effet immédiat de la déclaration de guerre.

C'est là une question qui en comprend deux autres, la première relative aux droits déjà nés, la seconde relative aux droits à naître. Nous allons les examiner l'une et l'autre, en nous plaçant successivement au point de vue des relations entre les États belligérants, entre l'un de ces États et les ressortissants de l'autre, enfin entre ressortissants des États belligérants.

I. Les droits entre les États sont établis par les traités. Pour savoir quel est relativement à ces droits l'effet de la déclaration de guerre, nous devons nous demander quelle influence elle exerce sur les traités.

La déclaration de guerre, indiquons-le tout d'abord, ne fait point obstacle à l'exercice de la faculté qu'ont les États de s'engager par traité les uns envers les autres, et les traités qui auraient été conclus pendant la guerre entre États belligérants sont obligatoires et doivent être observés. *Fides etiam hosti servanda est*, disait déjà Saint Augustin, dont cette maxime est rappelée par Heffter (1), qui ajoute qu'aucun publiciste n'a osé la contredire et que « toutes les nations civilisés admettent aujourd'hui le principe que les traités et les promesses obligent, même en guerre et entre ennemis ».

Mais les traités conclus dans ces conditions étant fort rares ou, tout au moins, ne portant le plus souvent que sur des questions relatives aux opérations militaires, c'est surtout relativement aux traités signés en temps de paix, qu'il importe de déterminer les effets de la déclaration de guerre.

Certains de ces traités peuvent avoir été négociés en vue de la guerre et édicter des prescriptions, créer des

(1) Heffter, *op. cit.*, § 141.

droits et des obligations qui n'ont d'autre raison d'être que la substitution de l'état de guerre à l'état de paix. Tels sont, par exemple, les traités qui fixent la durée de l'indult, qui portent renonciation au droit de prise maritime, etc... L'effet de la déclaration de guerre sur de semblables traités ne peut, comme l'exige le simple bon sens, être autre que de les faire entrer en vigueur.

Quant aux traités dont l'exécution suppose au contraire l'état de paix, l'effet de la déclaration de guerre à leur égard est beaucoup plus incertain. Les auteurs sont partagés sur le point de savoir si elle les laisse tous subsister, si, à l'inverse, elle les abroge tous, ou encore si, en abrogeant certains, elle n'en laisse pas survivre d'autres.

Nous pensons que la solution véritable de la question dépend de l'idée même qu'il faut se faire de la guerre. Si l'on admet, comme nous le croyons, que la paix est l'état normal des rapports entre nations et que, si elles sortent de cet état par la guerre, c'est uniquement afin de demander au sort des armes le règlement de difficultés absolument insolubles par tout autre moyen, si l'on admet qu'elles ne sortent de l'état de paix que provisoirement et pour y rentrer, si l'on admet enfin qu'à aucun moment, elles ne cessent de faire partie de la société internationale, on reconnaîtra qu'elles ne sauraient, en aucune façon, s'affranchir de l'ensemble de droits et d'obligations, coutumiers ou contractuels, qui constituent le lien de cette société. Il y a présomption que les engagements contractés par les États belligérants avant la déclaration de guerre, répondaient à des besoins durables et de nature à survivre à la guerre. Aussi, la déclaration de guerre, par elle-même, n'abrogera-t-elle aucun de ces

engagements. Mais donnant ouverture à un état de choses nouveau, d'où peuvent résulter pour les belligérants, lorsqu'ils déposent les armes, des rapports très différents de ceux qui existaient entre eux précédemment, elle doit néanmoins exercer sur les traités une influence en harmonie avec sa propre nature : mettant en question l'état de fait auquel ils étaient adaptés, les rapports internationaux qu'ils avaient pour objet de régler, elle doit, par un contre-coup nécessaire, mettre en suspens leur existence. Tant que la guerre durera, les traités antérieurs subsisteront, mais leur exécution sera provisoirement suspendue.

Ce n'est pas de la déclaration de guerre, c'est de la paix elle-même que dépendra leur sort définitif. Le traité de paix stipulera-t-il, comme il arrive très souvent dans la pratique, que les traités antérieurs sont confirmés, cette clause, déclarative du droit commun, les fera rentrer en vigueur. Le traité de paix ne renfermera-t-il, au contraire, aucune stipulation à son sujet, le droit commun ne s'appliquera pas moins et il faudra décider que les traités antérieurs doivent être considérés comme reprenant toute leur force.

Ils ne cesseront ainsi d'exister qu'autant qu'ils auront été abrogés. Mais il ne faudra point oublier que, pour être effective, cette abrogation n'a pas besoin d'être expresse. Elle le sera le plus souvent, et un texte formel lèvera d'avance toute difficulté ; mais il pourra se faire aussi qu'elle soit seulement tacite. En ce cas, il suffira, pour que les traités antérieurs cessent d'exister, que leurs clauses soient incompatibles avec les dispositions du

traité de paix. Leur abrogation, dans cette hypothèse, aura lieu *ipso jure*.

La solution qui vient d'être indiquée en ce qui concerne les obligations nées de traités, doit être étendue aux obligations nées de toute autre source. Relativement aux unes et aux autres, la déclaration de guerre produit, et se borne à produire, le même effet suspensif.

C'est ainsi que, lorsqu'un État est débiteur d'un autre État, la déclaration de guerre qui survient entre eux n'a point pour conséquence de libérer de ses obligations l'État débiteur. Il en reste tenu, mais il peut, pendant la guerre, refuser le paiement du capital ou des intérêts de sa dette (1).

II. Quel est l'effet de la déclaration de guerre relativement aux droits nés ou à naître entre un des États belligérants et les ressortissants de l'autre État? Telle est la seconde question que nous avons à examiner.

En ce qui concerne les droits non encore nés, il n'est pas douteux que la déclaration de guerre ne soit de nature à mettre obstacle à leur formation. Lorsque deux nations sont en lutte déclarée, l'action des individus ne saurait, chez aucune d'elles, sans porter atteinte à l'ordre public, se mettre en contradiction, soit directe soit indirecte, avec celle de l'État. Or, c'est cette contradiction qui se produirait si, alors que l'État belligérant cherche à paralyser les forces de l'État ennemi, un des ressortissants de l'État belligérant contractait avec l'État ennemi, et, par suite, lui assurait des avantages susceptibles de se traduire en un accroissement de forces offensives ou défensives.

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 658.

Les contrats conclus, en temps de guerre, avec l'État ennemi ou pour l'État ennemi, sont donc, le cas échéant, de nature à être déclarés nuls, comme ayant une cause contraire à l'ordre public (1), sans préjudice des sanctions pénales, qu'à raison de leur caractère attentatoire à la sûreté extérieure de l'État, ils peuvent entraîner pour leurs auteurs. C'est ainsi que les souscriptions à l'emprunt Morgan recueillies à Berlin, en 1871, par le banquier Güterbock, furent considérées comme nulles et qu'il fut lui-même condamné pour crime de haute trahison (2). Nullité civile et sanction pénale ne pourront d'ailleurs, croyons-nous, être prononcées par les tribunaux, qu'autant que les contrats dont nous parlons auront été expressément interdits par l'État belligérant à ses ressortissants et que leur caractère attentatoire, soit à l'ordre public, soit à la sûreté publique, se trouvera ainsi placé au-dessus de toute contestation. Ce caractère, en effet, à défaut d'une semblable prohibition, pourrait, par suite de l'état encore un peu flottant de la doctrine sur la question, faire l'objet de quelque doute. « Des emprunts, disait, en 1834, le procureur général Dupin, des emprunts, mais à une époque où ils ont une si grande étendue et une importance si générale dans l'Europe, je ne sais pas même si en état de guerre on pourrait les considérer comme un acte d'hostilité, soumis à l'application de l'article 84. On pourrait tout au plus le prétendre, s'il y avait secours en argent, à titre de libéralité, de donation ; mais les emprunts ne se font pas gratis ; on les fait payer fort cher à ceux qui en ont besoin, aux

(1) Art. 1131 et 1133 du Code civil.
(2) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 123, note 5.

gouvernements qui font la guerre, etc. (1) ». Depuis l'époque où ces paroles ont été prononcées, les guerres européennes ont, il est vrai, pris un caractère de plus en plus étroitement national, et, par suite, de plus en plus incompatible avec l'esprit de cosmopolitisme financier, auquel faisait ainsi allusion le procureur général Dupin. Malgré ce changement profond dans les mœurs et dans les idées, il n'en reste pas moins vrai qu'à défaut d'une prohibition formelle, adressée aux ressortissants d'un État, de conclure des contrats avec l'État ennemi, il serait, à l'heure présente, difficile aux juges de prononcer la nullité civile de tels contrats et surtout de leur attribuer un caractère délictueux, susceptible de motiver l'application de sanctions pénales.

En ce qui concerne les obligations contractées de bonne foi avant la déclaration de guerre, il n'y a aucune raison de décider qu'elles ne doivent point recevoir leur exécution. L'État qui a emprunté avant la guerre, devra, par exemple, payer, aux échéances, les intérêts de sa dette aux porteurs de titres, quelle que soit leur nationalité, et fussent-ils ressortissants de l'État ennemi. « Lorsqu'un État, dit Bluntschli (2), est débiteur d'un autre État, il peut, pendant la guerre, refuser le paiement du capital ou des intérêts de la dette ; mais il est tenu de payer ce qu'il doit à des ressortissants de l'État ennemi ». Non seulement c'est son devoir, mais c'est encore son intérêt, car en s'acquittant ainsi de ses obligations, d'une manière ponctuelle et loyale, il augmente

(1) Dupin, *Réquisitoires, plaidoyers et discours de rentrée*, t. 1, p. 508.
(2) Bluntschli, *op. cit.*, § 658.

ses droits à la confiance publique et fortifie d'autant le crédit qu'il avait déjà.

Que telle soit la règle à suivre, c'est, d'ailleurs, ce qui est admis, même par les États que les circonstances ont pu amener à agir autrement. Lorsque Frédéric II, par exemple, fut conduit, en 1753, à mettre sous séquestre la dette de Silésie, au préjudice des créanciers anglais, il ne prétendait nullement le faire par application des règles ordinaires du droit international en temps de guerre. Il déclara simplement avoir voulu user de représailles envers l'Angleterre, pour les pertes causées par des corsaires anglais à des navires marchands prussiens. Mais il n'en eut pas moins très grand tort de choisir comme moyen de représailles la mise sous séquestre d'une dette, au paiement de laquelle il aurait dû tenir à honneur de ne pas se soustraire et il s'exposa ainsi à voir sa conduite sévèrement blâmée par une célèbre consultation de jurisconsultes anglais, qui reçut l'approbation sans réserve de Montesquieu. « Nous lisons, écrivait celui-ci, le 5 mars 1753, à son ami l'abbé de Guasco, la réponse du roi d'Angleterre au roi de Prusse et elle passe dans ce pays-ci pour une réponse sans réplique ». Il est dit, entre autre chose, dans cette consultation, « qu'il n'était pas facile de trouver un exemple d'un prince, ayant jugé à propos de prendre pour objet de représailles, une dette dûe par lui-même à des particuliers, et qu'on devait croire que cela n'arriverait pas. Un particulier prête de l'argent à un prince sur engagement d'honneur, parce qu'un prince ne peut être forcé par une cour de justice, comme les autres hommes. L'Angleterre et la France ont adhéré si scrupuleusement à cet acte de foi publique que, même

pendant la guerre (il est fait ici allusion à la guerre terminée par la paix d'Aix-la-Chapelle), elles n'ont pas souffert qu'il fût recherché si quelque portion de la dette publique était dûe aux sujets de l'ennemi, quoique assurément beaucoup d'Anglais eussent de l'argent dans les fonds français, et, réciproquement, beaucoup de Français en eussent dans les nôtres (1). »

III. Il nous reste, pour épuiser l'étude des effets immédiats de la déclaration de guerre en matière d'obligations, à nous demander quelle action elle exerce relativement à celles qui peuvent être respectivement contractées entre ressortissants des États belligérants.

Les obligations formées antérieurement à la déclaration de guerre subsistent et continuent à lier les parties contractantes, mais la question de savoir si l'exécution en pourra être poursuivie pendant la durée de la guerre, est subordonnée à celle du maintien des relations commerciales entre les deux États belligérants, et recevra la même solution que celle-ci.

Nous devons donc rechercher si la guerre fait obstacle au maintien de ces relations, si, en d'autres termes, et d'une manière plus générale, elle s'oppose à ce que des obligations nouvelles soient contractées entre ressortissants des États belligérants.

L'interdiction de ces relations était autrefois la règle commune et résultait de plein droit du fait même de la déclaration de guerre. *Quamvis autem nulla sit specialis commerciorum prohibitio*, disait Bynkershoek (2), *ipso tamen jure belli commercia sunt vetita*. Le pro-

(1) Calvo, *op. cit.*, § 723.
(2) Bynkershoek, *Quæst., jur. pub.* 1,3. Cf. Pufendorf. IV, observ. 206, 2.

grès des relations commerciales entre les peuples et surtout l'autorité croissante reconnue au principe que la guerre est une relation d'État à État, ont fait prévaloir une doctrine contraire. En bien des cas, des exceptions furent apportées au principe ancien par les États intéressés, qui permirent à leurs ressortissants de continuer leurs relations commerciales avec les sujets de l'État ennemi. Ces autorisations eurent, d'abord, le plus souvent, un caractère spécial, en ce qu'elles n'étaient accordées que pour certaines branches du commerce, ou même en ce qu'elles n'étaient délivrées, sous forme de licences individuelles, qu'à certains commerçants déterminés. Mais elles ne tardèrent pas à prendre, d'une manière de plus en plus fréquente, un caractère de généralité, et finirent par être étendues à tous les ressortissants de l'État belligérant. C'est ainsi que, dès 1675, lors de la guerre entre la Hollande et la Suède, les relations commerciales furent librement continuées entre les deux États (1).

Ajoutons, pour rappeler des exemples plus récents, que lors de la guerre de Crimée, en 1854-1856, grâce à l'accord provoqué à ce sujet par la France, le commerce demeura permis entre les parties belligérantes. Les sujets français et anglais furent expressément autorisés à continuer sans entraves, sous pavillon neutre, le trafic avec les ports russes non bloqués, pourvu, ce qui allait de soi, que les cargaisons ne continssent pas d'objets ayant le caractère de contrebande de guerre. De son côté, le gouvernement russe déclara, le 9 avril 1854, que les marchandises françaises et anglaises, appartenant aux sujets des deux nations, pourraient être importées

(1) Heffter, *op. cit.*, § 123, note 2.

en Russie par des navires neutres (1). De même, en 1860, la France et l'Angleterre permirent à leurs sujets de continuer, malgré la guerre, leurs opérations commerciales avec les habitants du Céleste Empire. C'est ainsi, par des exceptions de plus en plus multipliées apportées à la doctrine ancienne, qu'on arrivera à éviter enfin, en notre matière, toute confusion entre la sphère d'activité propre à l'État et celle qui est spéciale aux simples citoyens, la première ne comprenant que les droits publics, la seconde embrassant, au contraire, exclusivement les droits privés, ceux qui sont relatifs à la personne des simples particuliers, à leur famille et à leur patrimoine. Quand cette distinction sera devenue aussi nette en pratique qu'elle l'est en théorie, on reconnaîtra sans peine que les particuliers, n'étant pas ennemis dans la vraie acception du mot, puisque la guerre est une relation d'État à État, et que leurs droits privés ne devant souffrir en rien d'une lutte à laquelle, en tant que particuliers, ils demeurent eux-mêmes étrangers, ils peuvent, comme le dit Bluntschli (2), malgré la guerre, vivre entre eux dans les meilleures relations. On reconnaîtra, en d'autres termes, que les rapports de parenté, les rapports scientifiques ou commerciaux, sont absolument indépendants des conflits entre États et peuvent continuer malgré ces conflits.

Cette doctrine nouvelle, plus humaine, plus conforme aux principes du droit des gens moderne et à l'esprit de paix dont il est animé, ne peut manquer d'être un jour définitivement admise. Elle trouve cependant encore des

(1) Calvo, *op. cit.*, § 728.
(2) Bluntschli, *op. cit.*, § 531, note 1.

contradicteurs qui pensent avec Geffcken (1), « qu'il est de l'essence de la guerre de faire cesser les relations commerciales pacifiques ; que tolérer le commerce des sujets pendant que les gouvernements sont en lutte ouverte, ce serait mettre en contradiction l'action des individus et celle du souverain », et qui approuvent la pratique anglaise, d'après laquelle est considéré comme illicite, tout trafic entre les sujets des États belligérants, qui n'a pas été exceptionnellement et expressément autorisé par les gouvernements intéressés (2). Bien qu'il soit permis d'espérer que la doctrine nouvelle finira par prévaloir un jour, elle ne saurait, comme on le voit, être considérée comme entrée, dès à présent, dans le droit commun international. Et il faut, pour n'omettre aucun des points de vue différents, sous lesquels la question peut être envisagée, reconnaître avec Heffter que, le commerce étant cosmopolite de sa nature et ne reconnaissant d'autre ennemi que celui qui arrête la liberté de ses mouvements, le maintien du libre trafic entre États belligérants pourrait, en certaines circonstances, devenir une cause de gêne pour leurs opérations diplomatiques ou militaires, et que, par suite, il ne saurait être complètement affranchi de toute surveillance de leur part. Tout en pensant que les gouvernements devront favoriser, dans la mesure la plus large, le maintien des relations, commerciales et autres, entre sujets des parties belligérantes, en leur accordant, à cet effet, des autorisations aussi étendues qu'ils le pourront, nous conclurons donc que les relations cessent de plein droit par l'effet de la déclaration de

(1) Geffcken, sur Heffter, *op. cit.*, § 123, note 5.
(2) Calvo, *op. cit.*, § 728. Phillimore, *op. cit.*, III, 116.

guerre, et ne pourront être continuées ou reprises, qu'en vertu d'une permission expresse, accordée à cette fin par l'État à ses ressortissants. « Une des conséquences immédiates et les plus importantes des hostilités, dit Calvo, c'est l'interdiction de toutes relations commerciales entre les sujets, à moins d'exceptions spécialement autorisées (1) ». Les contrats ou actes intervenus en l'absence d'une semblable autorisation ne seraient cependant, croyons-nous, susceptibles d'être annulés comme contraires à l'ordre public qu'autant qu'ils se seraient produits au mépris d'une prohibition expresse.

Il va de soi que les règles que nous venons d'établir ne s'appliquent point aux actes et contrats basés sur les opérations de la guerre elle-même, tels, par exemple, que les marchés pour l'approvisionnement des troupes, les lettres de change tirées en vue du paiement de contributions de guerre, etc... Le caractère licite de tous ces actes est unanimement reconnu par tous les auteurs (2).

(1) Calvo, *op. cit.*, § 728.
(2) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 123, note 6. — Calvo, *op. cit.*, § 728.

CHAPITRE VI

HOSTILITÉS SANS DÉCLARATION DE GUERRE.

Nous avons, dans les chapitres qui précèdent, exposé les règles relatives à la déclaration de guerre et fait connaître ses effets immédiats. Il nous reste, pour achever l'étude de notre sujet, à nous demander si, et dans quelle mesure, ces règles s'appliquent, ces effets se produisent, lorsque le conflit entre États, au lieu d'aboutir à une guerre proprement dite, ne donne lieu qu'à de simples hostilités, d'un caractère plus ou moins grave, selon les cas.

Mais, avant de chercher à résoudre ce problème, nous devons examiner, au préalable, si nous pouvons nous le poser et, à cette fin, nous demander s'il est permis d'établir une distinction entre la guerre proprement dite et d'autres moyens de contrainte qui, tout en consistant le plus souvent, comme elle, dans l'emploi de la force matérielle, ne seraient pas cependant de nature à lui être identifiés, au point de se confondre avec elle sous une seule et même désignation.

On l'a nié, en effet. « Autrefois, disait M. le duc de Broglie à la tribune du Sénat (1), autrefois rien n'était si simple que de distinguer la paix de la guerre ; la guerre, c'était la force, tout usage, tout emploi de la

(1) Discours du 20 décembre 1883, sur l'ouverture d'un crédit supplémentaire pour le service du Tonkin. *Journal officiel*, du 21 décembre 1883.

force. Mais aujourd'hui, ajoutait ironiquement l'orateur, la définition en est devenue presque impossible. On bombarde des villes, sans être en guerre avec leurs possesseurs ». On ne saurait poser la question en termes plus clairs, et nous n'avons, pour la résoudre, qu'à nous demander si, oui ou non, il faut appeler du nom de guerre tout usage, tout emploi de la force matérielle.

Nous ne le pensons pas. Nous croyons, qu'avec la pratique et avec la doctrine, il faut distinguer entre la guerre proprement dite et les simples hostilités. La distinction, en certains cas, pourra être délicate et difficile à faire, mais elle répond trop bien à une différence existant réellement dans la nature même des choses, pour pouvoir jamais être déclarée impossible à établir.

Il y a guerre proprement dite, lorsqu'un État, qui prétend avoir un droit vis-à-vis d'un autre État, est obligé de recourir à l'emploi, au moins éventuel, de toutes les forces dont il peut disposer, pour contraindre, par tous les moyens légitimes, cet État à reconnaître sa prétention. Telle est la notion que nous croyons devoir donner de la guerre. Cette définition implique l'usage de la force, mais ne saurait s'appliquer à tout usage, à un usage quelconque de la force. En spécifiant que l'État recourt à l'emploi, au moins éventuel, de toutes ses forces, pour en user, dans une pensée de coercition, de toutes les manières et sous toutes les formes qu'approuve le droit international, elle exclut toutes les hypothèses où l'État limiterait d'avance, soit les forces, soit les modes de coercition dont il compte se servir. Dès qu'une de ces limitations a été résolue par lui, et à supposer, d'ailleurs, qu'elle ait une importance sérieuse et ne porte pas sim-

plement sur quelque détail d'exécution, il n'y a plus guerre, il y a simplement hostilités.

Ces hostilités, bien qu'ayant toutes un caractère commun, l'esprit de coercition, bien que consistant presque toutes dans l'emploi de la force, invoquée au service du droit, sont, comme le remarque Bluntschli (1), de nature extrêmement différente. Il ne sera donc pas inutile, pour fixer les idées à leur sujet, d'indiquer, non toutes les formes possibles qu'elles sont susceptibles de revêtir, ce qui serait une tâche infinie, mais les formes usuelles, sous lesquelles elles se présentent le plus communément dans la pratique.

Il faut, tout d'abord, commencer par établir entre les divers moyens de contrainte, autres que la guerre, dont les États ont coutume de se servir les uns à l'égard des autres, une première distinction, fondée sur la nature du grief qui en détermine l'emploi.

L'État lésé se plaint-il de ce que l'État étranger a commis une injustice à son égard en violant un de ses droits, le moyen de contrainte auquel il aura recours pour châtier cette injustice, sera considéré comme un acte dit de représailles. L'État lésé, sans aller jusqu'à soutenir qu'il y ait eu à son égard violation d'un droit positif, se plaint-il seulement de ce que, à son détriment, l'autre État a fait un usage abusif de ses propres droits, le moyen de contrainte, dont il fera usage, sera un acte dit de rétorsion. « Ce qui, dit Heffter (2), distingue la rétorsion (*retorsio juris*) des représailles, c'est qu'elle a pour but de faire cesser des actes contraires à l'équité (*jus iniquum*), tan-

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 499, note 1.
(2) Heffter, *op. cit.*, § 112. Bluntschli, *op. cit.*, § 505.

dis que celles-ci ont pour objet de réagir contre l'injustice. Elle s'appuie sur cette maxime : *Quod quisque in alterum statuerit, ipse eodem jure utatur*. C'est par là qu'elle fait ressentir à la partie adverse le caractère égoïste et exclusif de ses procédés ».

La rétorsion, se distinguant des représailles par la nature du motif sur lequel elle s'appuie, se distingue par là-même de la guerre, qui implique une violation du droit, commise par l'un des belligérants au préjudice de l'autre. Elle s'en distingue aussi en ce qu'elle ne comporte pas l'usage de la force, puisqu'elle affecte le plus souvent le caractère d'une simple mesure de législation intérieure, dont l'objet est d'appliquer aux ressortissants de l'État étranger les dispositions rigoureuses prises par cet État contre les ressortissants de celui qui a recours à la rétorsion. Ces dispositions consisteront, en général, dans l'établissement de certaines charges ou obligations ou dans la privation de certaines faveurs, en matière de droit civil, commercial ou administratif (1).

Les représailles supposent, comme la guerre, qu'il s'agit de réprimer une véritable injustice, une véritable violation du droit international. Mais elles s'en distinguent par les moyens qu'elles emploient à cet effet.

La confusion est impossible, tout d'abord, tant que les représailles peuvent s'exercer sans le concours des forces militaires ou maritimes.

C'est ainsi qu'on ne saurait voir des actes de guerre dans la mise sous séquestre de biens appartenant à l'État adversaire ou à ses ressortissants et situés sur le territoire de l'État réclamant ; dans l'interruption des rela-

(1) Voir des exemples dans Bluntschli, *op. cit.*, § 505, notes 1 et 2.

tions commerciales, postales, télégraphiques ou autres, entre les deux pays ; dans le renvoi ou l'expulsion des ressortissants de l'État étranger, ni même, le cas échéant, dans leur arrestation sur le territoire national, dans l'hypothèse où l'État étranger aurait injustement porté atteinte, sur son propre territoire, à la liberté de ceux de l'État réclamant ; dans le refus d'exécuter les traités existants, ni enfin dans le retrait des privilèges ou des droits accordés aux ressortissants de l'État étranger. Ces actes, et tous autres analogues, constituent simplement des actes de représailles (1).

On ne saurait davantage attribuer le caractère d'actes de guerre à des faits, assez semblables par leur nature à ceux que nous venons d'indiquer comme étant des actes de représailles, mais qui ne doivent cependant pas leur être assimilés, n'ayant pas comme eux le caractère d'actes accomplis par l'État réclamant, en vue de contraindre l'État étranger à revenir sur des actes analogues, commis par lui injustement. Nous voulons parler des mesures préventives prises en vue de l'éventualité d'une déclaration de guerre imminente, comme, par exemple, l'embargo, en vertu duquel il est procédé, dans les eaux nationales, à l'arrestation provisoire des navires portant le pavillon de l'État menacé de guerre. Ces mesures n'ont qu'un caractère préparatoire, l'embargo notamment n'étant qu'une simple précaution de sûreté, ayant pour but d'empêcher que certaines nouvelles sur la situation intérieure du pays ne soient portées au dehors ; elles ne constituent, à aucun degré, ni un acte de représailles, ni un acte de guerre.

(1) Voir en ce sens Bluntschli, *op. cit.*, § 500 et Heffter, *op. cit.*, § 110.

Après les actes de représailles qui s'accomplissent sans le concours des forces militaires ou maritimes, il y a lieu de considérer ceux qui, au contraire, requièrent ce concours, et nous devons nous demander s'ils se confondent ou non avec des actes de guerre proprement dits.

Ces actes de représailles se produisent sous trois formes principales : saisie de l'objet litigieux, saisie d'un gage et enfin blocus pacifique.

La saisie de l'objet litigieux a lieu lorsqu'un État, tout en conservant ses relations pacifiques avec un autre État, s'empare d'un territoire ou d'un bien déterminé qui se trouve en possession de cet État et sur lequel il prétend avoir des droits contestés par l'État possesseur. Dans l'impossibilité d'aboutir à une solution amiable, l'État réclamant se saisit par la force de l'objet du litige. C'est ainsi qu'en 1667, Louis XIV déclara qu'après avoir employé inutilement, auprès de la Cour de Madrid, pour se faire rendre justice, tous les moyens de persuasion en son pouvoir, il se voyait contraint de se mettre, par la force, en possession des provinces qui, en vertu du droit de dévolution, devaient revenir, et eussent déjà dû être livrées, à la reine Marie-Thérèse. Il adressa, comme nous l'avons déjà dit plus haut, un manifeste aux princes de l'Europe pour leur exposer sa conduite et se disculper du reproche de troubler la paix ou d'entreprendre des conquêtes ; l'expédition qu'il allait diriger contre les Pays-Bas espagnols n'avait d'autre objet, disait ce manifeste, que de rendre leur souverain naturel aux peuples qu'il allait réunir à la couronne. C'est dans ces conditions que ses troupes envahirent les Pays-Bas «sans

que la paix, déclarait-il, soit rompue de notre part (1). »

La saisie d'un gage a lieu lorsqu'un État se refusant à payer une indemnité ou à s'acquitter d'une obligation quelconque dont il est tenu envers un autre État, celui-ci s'empare temporairement et à titre de garantie, jusqu'à ce que le paiement soit effectué ou l'obligation exécutée, d'un territoire ou d'un bien déterminé, appartenant à l'État obligé.

On peut citer, comme exemple de prise de gage international, la saisie, au cours de la dernière expédition de Chine, de Kelung, de l'île de Formose et des Pescadores, en vue d'assurer à la France le paiement de l'indemnité pécuniaire qui avait été exigée du gouvernement chinois. L'occupation de ces divers territoires ne fut que temporaire et prit fin, lors de la signature du traité de paix (2).

« Si l'état de paix, a dit un historien (3) dans l'appréciation qu'il a donnée de cette situation, limitait notre action vis-à-vis des tiers, il ne nous privait à l'égard de la Chine d'aucun des droits utiles des belligérants. Nous pouvions, par la voie des représailles, tenter toutes les opérations nécessaires pour l'amener à composition, *prendre des gages territoriaux*, courir sus à sa marine de guerre, bombarder ses ports militaires, déclarer des blocus pacifiques, interdire le transport de la contrebande de guerre, et même du riz, dans les limites de ces

(1) Heffter, *op. cit.*, § 111, note 6.

(2) Traité de Tien-Tsin du 9 juin 1885, entre la France et la Chine. Art. 9: « Dès que le présent traité aura été signé, les forces françaises recevront l'ordre de se retirer de Kelung et de cesser la visite... etc., en haute mer. Dans le délai d'un mois, après la signature du présent traité, l'île de Formose et les Pescadores seront entièrement évacuées par les troupes françaises. » Cf. Livre jaune, *Affaires du Tonkin*, 1883, p. 283.

(3) *L'Affaire du Tonkin*, par un Diplomate. Paris, Hetzel, 1888, p. 248-249.

blocus. C'était assez pour parvenir à nos fins. Il était donc préférable de s'abstenir d'une déclaration de guerre ».

On peut encore citer comme exemple de prise de gage l'occupation, en 1832, de la citadelle d'Ancône, par les troupes françaises. Le gouvernement pontifical ayant admis les Autrichiens à venir, dans les États romains, rétablir l'ordre troublé par une insurrection, le gouvernement français considéra le Saint-Siège comme obligé, au point de vue du maintien de l'équilibre des influences dans la péninsule, à ne donner accès, dans ses États, aux troupes autrichiennes, qu'autant qu'il y recevrait également, et dans les mêmes conditions, des troupes françaises. Le Saint-Siège ayant refusé, par une communication du cardinal Bernetti, de se soumettre à cette obligation, le gouvernement français décida de s'emparer de la citadelle d'Ancône, comme gage du maintien de l'influence française dans l'Italie centrale, et d'en conserver la possession jusqu'au départ des troupes autrichiennes. La prise de possession de la citadelle s'effectua de vive force, malgré les protestations du Saint-Siège, et l'occupation d'Ancône par les troupes françaises, réglée ultérieurement par la convention intervenue, le 16 avril 1832, entre le Saint-Père et le gouvernement français, dura jusqu'au départ des Autrichiens, c'est-à-dire jusqu'en 1838. Voici en quels termes M. Guizot expliquait à la Chambre des Députés le sens, la portée et la vraie nature de cet acte de représailles : « Nous sommes trop accoutumés, disait-il (1), à regarder les affaires

(1) Guizot, Discours à la Chambre des Députés, du 7 mars 1832. Cf. *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. II, ch. XIII.

de notre pays et celles de l'Europe, pour ne pas voir qu'il y a un parti, une faction, qui a besoin de la guerre générale, qui n'a d'espérance, de chance, que dans une collision universelle. Eh bien, on avait espéré que cette collision naîtrait de la Belgique, elle a manqué ; on l'avait espérée de la Pologne, elle a manqué. On la cherche en Italie. Il y a là un foyer de guerre générale... mais je crois qu'on se sera trompé pour l'Italie, comme on s'est trompé en Belgique et en Pologne. Je crois fermement que le gouvernement de l'Autriche a trop de bon sens pour ne pas comprendre que la possession même de la Romagne ne vaut pas, à beaucoup près, pour lui, les chances d'une guerre générale. La France, d'un autre côté, sait très bien, et a prouvé par sa conduite, qu'un succès aussi vif qu'on voudra le supposer ne lui vaudrait rien pour elle-même. Aussi la France et l'Autriche ne donneront pas dans le piège qui leur est tendu ; elles ne se laisseront pas entraîner dans une collision.... Là où l'on voudrait une cause de collision générale, ce sera seulement une cause de difficultés, de négociations entre les deux puissances. Il faut que chacune prenne ses positions ; l'Autriche a pris les siennes ; nous prendrons les nôtres ; nous lutterons pied à pied contre l'influence autrichienne en Italie ; nous éviterons une collision générale, mais nous ne souffrirons pas que l'Italie tout entière tombe décidément et complètement sous la prépondérance autrichienne. Et remarquez-le, Messieurs, les révolutions, l'insurrection, la conquête, voilà la politique révolutionnaire, celle dans laquelle on voudrait nous entraîner. Des expéditions partielles, des mesures comminatoires, des négociations, voilà la politique régulière,

la politique de la civilisation ». (Marques nombreuses d'assentiment).

Quant au blocus pacifique, c'est une mesure qui a pour effet d'intercepter, sans rupture de la paix existant entre l'État bloquant et l'État bloqué, les relations commerciales établies entre les ports, places fortes, ou certaines parties déterminées de l'État bloqué et tous autres États étrangers, ceux-ci fussent-ils neutres.

Ce blocus « rentre dans ce qu'on a appelé les représailles en temps de paix (1) ». Il constitue une mesure de coercition qui, d'une pratique relativement peu ancienne en droit international, a été maintes fois employée, au cours de ce siècle. Le premier exemple que l'histoire nous en fournisse, remonte à 1827. Depuis près de six ans, l'empire Ottoman multipliait tous ses efforts pour faire rentrer dans l'obéissance la Grèce révoltée, et les hostilités, auxquelles il se livrait à l'égard des insurgés, avaient pris un caractère de cruauté vraiment atroce. La Russie, la France et l'Angleterre résolurent de mettre fin à une répression aussi inhumaine ; après avoir conclu entre elles le traité du 6 juillet 1827, ces puissances proposèrent un projet d'arrangement aux deux parties et leur offrirent leur médiation, en déclarant qu'au cas de refus de celle-ci par l'une ou par l'autre, elles agiraient de concert pour arriver à leur but. La Porte ayant refusé de souscrire à l'engagement, les flottes des alliés bloquèrent toutes les côtes de la Grèce, où se trouvaient les armées turques, pour empêcher l'arrivée des secours en hommes, vivres, argent, munitions, etc., nécessaires aux troupes musulmanes, et pour

(1) L. Renault, *Grande Encyclopédie*, v° *Blocus maritime*

mettre obstacle à ce que la flotte turco-égyptienne pût sortir de la rade de Navarin. Ce blocus fut déclaré obligatoire pour les peuples neutres et, ce qui est à remarquer comme donnant le vrai caractère de la nouvelle mesure, les représentants des puissances alliées à Constantinople ne cessèrent de protester que la paix n'était pas troublée et que l'amitié de leurs souverains n'avait pas cessé. On connaît l'issue du blocus : un brûlot turc ayant refusé de changer de position comme il en avait reçu l'ordre d'un navire anglais, le *Darmouth*, une bataille générale, à la suite de cet incident, s'engagea dans la rade et, par la destruction de toutes les forces navales musulmanes, contraignit la Porte à se soumettre aux conditions dictées par les alliés. En faisant connaître au Divan le résultat de la journée de Navarin, les ambassadeurs anglais, français et russes, ne cessèrent de protester que la paix n'avait pas cessé d'exister.

Depuis lors, les exemples de blocus pacifique se sont multipliés.

De 1827 à 1830, la France bloqua, sans déclaration de guerre proprement dite, la côte des États du dey d'Alger, et le blocus se termina par la prise de cette ville.

En 1831, la flotte française fut envoyée sur les côtes du Portugal, pour appuyer une demande de réparation, formée par Casimir Périer, à la suite d'indignes traitements dont des négociants français avaient été victimes à Lisbonne. Don Miguel ayant refusé d'accorder cette réparation, l'escadre française, sans déclaration de guerre préalable, bloqua plusieurs ports, captura de nombreux navires et, après avoir forcé les passes du Tage et éteint

le feu des forts, vint mouiller devant les quais de Lisbonne, en menaçant d'enlever la ville. Don Miguel adhéra alors aux conditions qui lui furent imposées.

En 1833, toujours sans déclaration de guerre, la France et l'Angleterre bloquèrent les Pays-Bas.

En 1836, l'Angleterre bloqua de même les ports de la Nouvelle-Grenade.

En 1838, la France, de concert avec l'Angleterre, établit sur la côte de la République Argentine, en vue d'obtenir des satisfactions qui avaient été refusées, un blocus, qui, avec certaines intermittences, durait encore en 1849.

En 1838, eut également lieu le blocus du Mexique, qui, malgré les protestations du gouvernement français qu'il n'était pas en guerre avec l'État mexicain, aboutit à la prise du fort de St-Jean d'Ulloa et à la capitulation de la Vera-Cruz.

Citons encore, en 1840, le blocus pacifique du royaume de Naples par l'Angleterre, en 1850, celui de la Grèce par le même pays, en 1860, ceux du Mexique par l'Espagne et du royaume de Naples par le Piémont, en 1862, celui de Rio-de-Janeiro par l'Angleterre.

Disons enfin, sans prétendre le moins du monde avoir donné une liste complète des précédents en matière de blocus pacifique, qu'en 1885, la France a bloqué certains ports chinois, sans se considérer comme étant en état de guerre avec la Chine, et qu'en 1886, les grandes puissances, sauf la France, ont bloqué les côtes de Grèce, sans avoir l'intention de faire la guerre à ce pays, mais pour contraindre son gouvernement à réduire des armements jugés excessifs.

Malgré tous ces précédents, les publicistes discutent vivement sur le point de savoir si le blocus pacifique peut être considéré comme légitime. Ceux qui lui contestent ce caractère, allèguent, à l'appui de leur opinion, des raisons dont les unes sont spéciales au blocus pacifique, les autres communes à toutes les représailles en temps de paix, qui nécessitent l'emploi de la force armée.

« Le blocus, dit Hautefeuille (1), n'est autre chose que l'interdiction du transit, prononcée par le souverain sur une partie du territoire soumis à sa juridiction. Pour avoir ce droit, il faut que la nation qui veut l'acquérir, commence par se rendre maîtresse de la portion de terre ou d'eau sur laquelle elle veut interdire la circulation, il faut qu'elle en fasse la conquête. Or, pour qu'il y ait lieu à faire une conquête sur une nation, il faut qu'il y ait guerre avec cette nation, car c'est la guerre seule qui donne le droit à un peuple de nuire à un autre peuple, de s'emparer d'une partie de ce qu'il possède, de le dépouiller de son territoire et de le priver du commerce ». Pas de blocus sans conquête, pas de conquête sans guerre, tel est, en deux mots, le raisonnement par lequel Hautefeuille, et avec lui ceux qui partagent son opinion, comme, par exemple, Hübner et Ortolan, contestent, la légitimité du blocus pacifique.

Mais que vaut ce raisonnement? Pour en admettre la conclusion, il faudrait pouvoir en accepter le principe. Or, à supposer reconnu qu'il n'y a point de conquête sans guerre, est-il vrai que, de même, il ne saurait y avoir de blocus sans conquête? Les faits, malheureusement, ne concordent nullement avec cette théorie trop

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, tit. IX, ch. IV.

ingénieuse, d'après laquelle la prohibition de trafic édictée par l'État bloquant le serait en vertu d'une sorte de droit de souveraineté acquis par conquête à l'État bloquant sur le territoire de l'Etat bloqué. La côte bloquée reste, en effet, le plus souvent entre les mains de l'ennemi, qui, par suite, conserve et continue à exercer sa souveraineté sur les ports et la mer, aussi loin que portent les canons de ses batteries. En outre, le droit de blocus s'exerce aussi en pleine mer, où stationnent les navires chargés de surveiller la côte bloquée, et l'on sait que la pleine mer ne dépend du territoire d'aucun État. Enfin la théorie de la souveraineté territoriale ne saurait suffire à expliquer l'interdiction faite à tous les neutres de continuer leurs relations commerciales avec la côte bloquée, puisque le commerce est, en règle générale, libre, et que l'État qui bloque la côte ennemie est peut-être lui-même lié envers les neutres par des traités de commerce. Repoussant donc le système soutenu à tort par Hautefeuille, nous donnerons notre adhésion à celui qui est enseigné par Grotius, Bynkershoek, Gessner et Bluntschli (1), et d'après lequel le blocus est uniquement fondé sur les nécessités de la guerre, ou, puisqu'il s'agit simplement ici du blocus pacifique, sur les nécessités impliquées par le mode de coercition internationale ainsi désigné.

Dès lors, la nécessité de je ne sais quel droit spécial de souveraineté en la personne de l'État bloquant, étant écartée comme chimérique, le blocus pacifique reprend sa place naturelle au milieu des autres actes d'hostilité

(1) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 168. Bluntschli, *op. cit.*, § 827, note 2.

reconnus comme légitimes par le droit international. Qui, en effet, pourrait s'en plaindre ? L'État bloqué ? Mais quel mal saurait-il raisonnablement trouver à ce que son adversaire limite de lui-même et restreigne les moyens de nuire, qui seront employés à son égard, alors surtout qu'il ne tient qu'à lui, État bloqué, de supprimer d'un mot toutes ces limitations, en prenant lui-même contre son agresseur l'initiative d'une déclaration de guerre formelle ? Seraient-ce les neutres ? Mais qu'au lieu de supposer un blocus pacifique, on suppose un blocus intervenant au cours d'une guerre déclarée, leur commerce avec le territoire bloqué en sera-t-il moins prohibé ? Dans les deux cas, les devoirs de la neutralité seront les mêmes ; dans les deux cas, les neutres, devant s'abstenir de fournir aucun secours aux belligérants, seront tenus d'éviter tout ce qui pourrait ressembler à de la contrebande de guerre. Or, « l'emploi du blocus comme moyen de guerre n'aboutit-il pas, en réalité, dit M. Fauchille (1), à rendre contrebande de guerre un commerce qui restait pacifique tant que le belligérant ne se servait que des modes de guerre ordinaires, ne s'attachant qu'à détruire les forces militaires de l'ennemi, sans chercher à détruire son commerce ? » Ce motif, ayant une égale force au cas de blocus pacifique et de blocus ordinaire, et entraînant, dans les deux hypothèses, la production d'effets identiques en ce qui concerne le commerce des neutres, on cherche vainement au nom de quelle raison valable la légitimité du blocus pacifique pourrait, de leur part, faire l'objet d'une contestation.

La légitimité du blocus pacifique, en tant que blocus,

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 19, 20.

étant ainsi établie, il nous reste à voir ce que valent les critiques qui ont été dirigées contre lui en tant qu'acte de représailles en temps de paix.

On lui a reproché (1), d'abord, de n'être « pour un État puissant qu'un moyen d'imposer sa volonté à un État faible, sans recourir aux efforts et aux responsabilités qu'entraîne la guerre (2) ». L'État qui fait le blocus trouve, dit-on, plus commode de ne pas interdire à ses sujets d'interrompre les relations commerciales avec tous les points du territoire de la nation dont il bloque une partie, de ne pas exposer sa marine marchande aux entreprises de la marine militaire de son adversaire, « en un mot, dit Hautefeuille, de s'épargner la perturbation qui résulte inévitablement d'une déclaration de guerre, encore que la puissance qui en est l'objet ne puisse inspirer une crainte sérieuse ». De plus, il évite la nécessité de faire la guerre complètement, en recourant à tous les moyens ordinaires, notamment la conquête du territoire terrestre. Surtout lorsque l'ennemi est au delà des mers, il faudrait pour cela, dit Hautefeuille, « faire des armements considérables, transporter des troupes, un matériel important, en un mot, faire une expédition excessivement dispendieuse et dont le climat, les vents, les tempêtes, peuvent souvent compromettre le succès. Ces inconvénients sont évités par le blocus pacifique ; on n'est pas en guerre, on ne veut pas faire la guerre ; seulement on veut arriver au but même de la guerre, on veut réduire un peuple à accorder les satisfactions de-

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, tit. IX, ch. 4. Cf. Gessner, *op. cit.*, p. 234 et Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 111, note 4.
(2) Geffcken, *op.* et *loc. cit.*

mandées, à se soumettre aux exigences de la nation attaquante ».

Nous avouons, pour notre part, ne voir à tout cela aucun grand mal. Nous ne croyons pas qu'il y ait lieu d'insister sur le reproche, adressé au blocus pacifique, d'aboutir aux mêmes résultats que la guerre, sans occasionner les mêmes perturbations. Si le blocus pacifique n'existait pas, croit-on que la crainte de ces perturbations fût suffisante pour détourner d'une guerre proprement dite ? Il n'est que trop permis d'en douter, et, dès lors, qui ne voit tout ce que la civilisation générale et la paix du monde ont à gagner au maintien du blocus pacifique ?

Quant au reproche, également adressé à cette institution, d'être pour les nations puissantes un moyen de contrainte en quelque sorte déloyal, par lequel elles peuvent, sans encourir les risques de l'état de guerre, imposer leur volonté à des États faibles, ne voit-on pas qu'il tombe de lui-même devant cette simple considération que, comme le fait très bien remarquer M. Renault (1), si l'État bloqué ne trouve pas son avantage à accepter la situation qui lui est faite, rien ne lui est plus facile que de la transformer dans le sens qu'il juge conforme à ses intérêts, en prenant, ainsi que nous l'avons déjà dit, l'initiative de déclarer lui-même la guerre à l'État qui a entrepris le blocus. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit, en pratique, dans certaines hypothèses, telles que, par exemple, celle du blocus pacifique organisé par la France, en 1838, contre le Mexique : après la prise de St-Jean-d'Ulloa par les troupes françaises, une déclara-

(1) L. Renault, *Grande Encyclopédie*, v° *Blocus maritime*.

tion formelle du gouvernement mexicain transforma ce blocus en guerre régulière. Si, d'ailleurs, l'objection portait, ce ne serait pas seulement contre le blocus pacifique, considéré, soit comme blocus, soit même comme acte de représailles en temps de paix, ce serait contre tout moyen quelconque de contrainte, employé par un État puissant vis-à-vis d'un État faible. Elle aboutirait, en définitive, à interdire la guerre entre tous les États qui ne seraient pas d'égale force. Nous ne nous attacherons pas à démontrer que le droit international ne saurait distinguer entre les États, pour subordonner l'application de ses règles à l'importance plus ou moins grande des contingents militaires de chacun d'eux, et que, d'autre part, les petits États peuvent très bien commettre à l'égard des grands des violations du droit, contre la répression desquelles leur faiblesse ne saurait aucunement être un titre à les protéger. Exposer cette objection, c'est, croyons-nous, avoir assez fait pour la réfuter.

Il en est une dernière, qui, au lieu, comme les précédentes, d'être plus ou moins spéciale au blocus pacifique, lui est entièrement commune avec tous les genres de représailles et d'hostilités accomplies sans déclaration de guerre. Le blocus étant le plus caractéristique de ces divers moyens de coercition, ce que nous allons en dire s'appliquera sans difficulté à chacun d'eux. On reproche donc au blocus pacifique d'être une conception contradictoire, jusque dans les termes qui le désignent. Aussi l'appelle-t-on, comme Geffcken, le « blocus soi-disant pacifique » ou encore, comme Hautefeuille, le « prétendu blocus formé sans rupture de la paix ». « Je ne pense pas, dit Hautefeuille, que l'on puisse prétendre

qu'il puisse y avoir attaque d'une nation par une autre nation, sans guerre ». Qui dit hostilité, dit forcément guerre, pense de même M. Fauchille. « Autrefois, dit M. le duc de Broglie dans le discours que nous avons cité au début de ce chapitre, la guerre, c'était la force, tout usage, tout emploi de la force ». Et pour montrer, par la leçon même des faits, combien est inconciliable l'existence de l'état de paix avec le blocus ou avec toute autre mesure de contrainte, on rappelle les réponses faites, lors du blocus des côtes grecques de la Turquie en 1827, par le Reis-Effendi aux représentants des puissances alliées, qui l'assuraient que leurs gouvernements restaient en état de paix avec le sultan : « Les moyens dont vous parlez, disait-il, offrent avec elle une incompatibilité si remarquable qu'on peut dire que le feu et le coton ou le feu et l'eau ne sont pas moins opposés ». Et les mêmes assurances persistant après la bataille de Navarin : « C'est absolument, disait encore le Reis-Effendi, comme si, cassant la tête d'un homme, je l'assurais en même temps de mon amitié : un pareil procédé ne serait-il pas fou ? » (1). Geffcken et Hautefeuille ne rapportent ces paroles que pour les approuver et « je dois déclarer, dit même Hautefeuille, que je partage plutôt l'avis du Reis-Effendi que celui des diplomates chrétiens et que je ne puis concilier l'idée de paix et d'amitié avec celle de blocus ».

Présentée en ces derniers termes, l'objection va être aisée à résoudre. Nul ne prétendra, en effet, que lorsqu'il existe entre deux États des difficultés, des conflits dont, seules, des mesures de rigueur puissent amener le règle-

(1) Rapport du 4 novembre 1827.

ment, l'amitié règne entre ces États. Aussi ne s'agit-il pas de savoir s'il y a entre eux persistance des relations amicales, mais seulement persistance, ce qui est bien différent, des relations pacifiques. Tout dépend alors du sens qu'on attache au mot de paix par opposition à celui de guerre. On peut dire que la guerre, c'est tout emploi de la force. Mais n'est-ce point là une assertion purement gratuite, et n'est-il pas certain que *quod gratis asseritur, gratis negatur*? On n'empêchera pas, quoi qu'on fasse, dans l'usage ordinaire de la langue, le mot de guerre d'être réservé pour désigner l'emploi, au moins éventuel, de l'ensemble des forces dont peut disposer l'État belligérant, et on parviendra bien moins encore à le faire accepter comme synonyme de l'expression « acte d'hostilité ». On n'empêchera pas qu'entre la paix absolue et la guerre déclarée, qu'entre ces deux situations extrêmes, il n'y ait place, en fait, dans l'espace intermédiaire, pour quantité d'actes, de mesures et de situations, impliquant l'emploi de la force et l'idée de contrainte, qui ne sont plus la paix, si l'on veut, mais qui sont bien moins encore la guerre proprement dite. C'est un semblable état de fait qu'avait en vue Guizot, lorsque, donnant à la tribune (1) des explications sur le blocus pacifique de la République argentine, il disait : « Nous nous sommes trouvés là dans une situation très difficile ; nous faisions un blocus, ce qui n'est pas la guerre complète, la guerre déclarée ». Cette situation que Guizot qualifiait ainsi de très difficile (très difficile à caractériser, s'entend) ne répond pas à la définition de la guerre. Elle peut donc se produire, faut-il

(1) Discours à la Chambre des Députés, du 8 février 1841.

conclure en bonne logique, sans que la guerre soit déclarée, ou, ce qui revient au même, sans que la paix soit rompue. Le blocus et les autres actes d'hostilité analogues peuvent donc intervenir pendant la paix et, en ce sens, le blocus peut, sans contradiction, prendre l'épithète de pacifique. C'est ce qu'admet Bluntschli, lorsqu'il enseigne qu' « un gouvernement peut, sans déclarer la guerre, mettre en état de blocus la puissance qui s'est rendue gravement coupable vis-à-vis de lui (1) ». « La légalité de cette mesure ne peut faire l'objet d'aucun doute, dit de même Heffter (2) ». C'est ce que reconnaît également M. Renault (3), lorsque après avoir défini ce blocus « un acte de violence commis par un État qui veut amener un autre État à lui donner satisfaction », il ajoute aussitôt « qu'il rentre dans ce qu'on appelle les représailles en temps de paix » et que les critiques dont il a été l'objet ne sont nullement fondées.

La légitimité des représailles en temps de paix n'est pas seulement ainsi reconnue par la pratique et par la doctrine ; leur admission est, de plus, conforme à l'esprit et aux tendances du droit des gens moderne, qui, envisageant, ainsi que nous avons eu tant de fois à le redire, la paix comme un bien et la guerre comme un mal, ne peut que considérer comme légitimes et qu'accueillir avec faveur tous les moyens nouveaux de régler le plus pacifiquement possible les différends entre nations. Or, les hostilités sans déclaration de guerre présentent, à cet égard, de remarquables avantages. En

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 506.
(2) Heffter, *op. cit.*, § 111.
(3) Renault, *Grande Encyclopédie*, v° *Blocus maritime*.

laissant, par le fait qu'elles n'entraînent point rupture des relations établies, la porte toujours ouverte aux négociations entre États divisés, elles leur rendent plus facile le règlement amiable de la difficulté pendante. En laissant subsister intact l'état conventionnel antérieur, elles évitent de remettre en question tous les rapports établis entre eux par les traités existants et qu'une déclaration de guerre eût, en très grande partie, rendus caducs ; elles contribuent encore ainsi, en restreignant le différend à son objet déterminé, à en rendre la solution plus aisée. Enfin, évitant d'entraîner guerre ouverte, elles permettent aux puissances, entre lesquelles elles interviennent, de s'abstenir, pour le plus grand bien des relations pacifiques internationales, de troubler le commerce des neutres, en exigeant d'eux l'observation, parfois si gênante, de toutes les règles de la neutralité. « La déclaration de guerre, au contraire, a dit dans une circonstance de ce genre M. Jules Ferry, Ministre des affaires étrangères (1), non seulement donne le droit, mais impose le devoir de s'en prendre au commerce des neutres ».

L'humanité enfin, comme le disait avec raison Geffcken, avant d'avoir changé d'opinion sur la légalité du blocus pacifique, « l'humanité ne peut que s'applaudir de toute institution internationale, qui permet de ne point recourir à la guerre complète ». Nous avons déjà, au début de ces études, fait justice de la doctrine d'après laquelle la suppression complète de maux tels que celui

(1) Discours du 27 novembre 1884, à la Chambre des Députés (discussion du projet de loi portant ouverture de crédits supplémentaires pour le service du Tonkin). Voir *Journal officiel* du 28 novembre 1884.

de la guerre, devant résulter de leur excès même, ce serait agir avec sagesse que d'éviter d'y apporter aucune atténuation. Repoussant cette doctrine dans l'application, comme nous l'avons déjà repoussée dans la théorie, nous n'hésiterons pas à donner notre approbation à tout moyen de coercition compatible avec le maintien, aussi complet que possible, de la paix générale, et, par suite, à reconnaître la légitimité des hostilités accomplies sans déclaration de guerre.

Au nombre des hostilités qu'on ne saurait davantage considérer comme entraînant une guerre proprement dite, il faut aussi compter, dirons-nous en terminant, celles qui ont lieu entre un État et une peuplade parvenue à un degré de civilisation ou d'organisation encore trop peu avancé pour lui permettre de prendre le nom d'État, ou encore entre un État et une portion de cet État qui, organisée militairement, combat soit pour l'indépendance, soit pour la défense d'un principe de droit public. Dans la première hypothèse, il y a simplement ce que, conformément au langage usuel, qui témoigne d'un sentiment très net de la distinction à faire entre ce cas et celui d'une véritable guerre, il y a simplement ce qu'on pourrait appeler une expédition ; dans la seconde hypothèse, il y a guerre civile. Mais, ni dans l'une, ni dans l'autre, il n'y a, à proprement parler, une guerre véritable. La guerre, avons-nous dit en effet dans la définition que nous en avons donnée, a lieu lorsqu'un État use de contrainte à l'égard d'un autre État. Pour Bluntschli (1) la guerre est, de même « en règle générale, une lutte armée entre divers États, à l'occasion d'une ques-

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 511.

tion de droit public ». Il n'y a, on le voit, possibilité de guerre proprement dite entre des parties belligérantes qu'autant que celles-ci sont des États. Or, si cette qualité d'État ne requiert, de la part des groupes de population susceptibles d'y prétendre, l'adoption d'aucune forme particulière de constitution politique, ni la possession d'aucune étendue *minima* de territoire, elle exige, au contraire, de toute nécessité, que ces groupes de population constituent, dans des frontières fixes, « un tout organisé gouvernementalement et offrant des garanties suffisantes de stabilité » (1). On reconnaîtra, sans qu'il soit besoin à cet effet d'une démonstration particulière, que ces conditions ne se trouvent réalisées ni dans l'hypothèse d'une simple peuplade plus ou moins amorphe et inculte, ni dans celle d'un simple parti insurrectionnel. En conséquence, les hostilités qui interviendraient soit au cas d'expédition, soit au cas de guerre civile, n'ayant pas lieu entre États, ne devront point être considérées comme donnant lieu à une guerre proprement dite.

L'existence et la légitimité des hostilités se produisant en dehors de l'état de guerre étant ainsi reconnues, il nous reste à indiquer quelles conséquences il en faut tirer.

Ces conséquences sont doubles. De même, en effet, que nous nous sommes demandé, au sujet de la guerre proprement dite, comment elle devait être décrétée et déclarée, nous retrouvons ces deux questions en ce qui concerne les hostilités qui font l'objet de notre étude.

Répondant à la première, nous dirons que ces hostilités doivent, en principe, être décrétées comme la guerre elle-même. C'est à l'État seul qu'il appartiendra de le

(1) Blunstchli, *op. cit.*, § 18.

faire, et à l'État représenté par les organes de son pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif pourra cependant, selon les circonstances, déléguer l'exercice de son droit, bien que toujours en subordination vis-à-vis de l'État, soit à des gouverneurs de provinces éloignées ou encore à des compagnies commerciales investies de certains droits politiques, telle qu'était autrefois la Compagnie des Indes (1). Le principe d'une semblable délégation a été admis de tout temps ; il découle, en effet, trop directement de la force même des choses, pour avoir jamais pu être méconnu. « Il est clair, a-t-on écrit à propos d'hostilités commises sans déclaration de guerre, telles que celles qui ont eu lieu récemment au Dahomey, il est clair que la politique coloniale a des exigences spéciales, qu'il faut laisser au gouvernement et à ses agents une certaine autonomie et que parfois une action énergique s'impose, avant même que l'on ait eu le temps d'envoyer consulter à Paris, et l'administration coloniale, et les Chambres. C'est ce qui s'est produit au Dahomey. On se trouvait en quelque sorte dans le cas de légitime défense. On ne pouvait attendre ni des mois, ni même des semaines. Il fallait, sur l'heure, protéger efficacement nos nationaux. Que dirait-on d'un homme qui, attaqué chez lui par une bande de voleurs ou d'assassins, n'oserait pas se servir de ses armes, sous prétexte qu'il n'en a pu obtenir légalement l'autorisation. La situation est absolument analogue. *Primo vivere, deinde... deliberare*, dirions-nous volontiers. Mettons d'abord notre existence et notre bien en sûreté, puis

(1) Calvo, *op. cit.*, § 716.

nous irons consulter les gens de loi (1) ». Nous hésiterions d'autant moins, en ce qui concerne la France en particulier, à admettre cette faculté de délégation, dont la légitimité n'est, d'ailleurs, contestée par personne, qu'abstraction faite des raisons de nécessité de fait, les mêmes pour elle que pour les autres États, nous estimons que, dans notre pays, le droit qu'il s'agit de déléguer appartient dans toute sa plénitude au pouvoir exécutif.

Lorsque nous avons examiné de quelle façon l'exercice du droit de paix et de guerre avait été réglé par les Constitutions françaises, nous avons reconnu que, d'après la Constitution de 1875, ce droit appartient en principe au chef du pouvoir exécutif, à qui un texte formel l'a expressément attribué. La Constitution de 1875 a pourtant réservé au profit du Parlement, en matière de paix et de guerre, un droit de contrôle spécial, lorsqu'elle a établi que « le Président ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres (2). » L'application de ce droit de contrôle doit, croyons-nous, être restreinte au cas de guerre proprement dite. Le texte même, tout d'abord, est trop précis dans les termes qu'il emploie pour comporter une autre interprétation : il parle de déclarer « la guerre », expression parfaitement claire, d'une signification très définie, qu'on ne saurait, sans un véritable abus de langage, appliquer à de simples hostilités ou représailles. Cette interprétation extensive qu'il repousse par ses termes, il n'y répugne pas moins, d'ailleurs, par son esprit. L'assentiment préalable des Chambres est une sorte de dernier recours contre la déclaration

(1) Journal « *Le Temps* », du 26 octobre 1891.
(2) Loi du 16 juillet 1875, art. 9.

d'une guerre aventureuse et manifestement contraire aux intérêts du pays. C'est une ressource suprême à mettre à profit dans une suprême nécessité, mais ce serait bien mal comprendre l'article 9 que d'y voir un partage, établi entre les deux pouvoirs, de l'exercice ordinaire et courant de droit de paix et de guerre. La nature des choses non moins que la pensée du législateur de 1875 ne sauraient se prêter à une pareille interprétation. Nous avons déjà démontré, avec trop de développement pour qu'il soit nécessaire d'y revenir ici, que le droit de paix et de guerre ne peut être exercé comme il convient, au point de vue de la défense des intérêts du pays, que par le pouvoir exécutif seul, sous sa responsabilité propre, avec sa pleine liberté d'initiative et d'action. L'éminent rapporteur de la loi constitutionnelle de 1875, M. Laboulaye, prenait grand soin, d'autre part, dans ses explications sur l'article 9, de déclarer qu'on n'avait garde, en établissant la nécessité de l'assentiment préalable des Chambres à une déclaration de guerre, de vouloir « affaiblir une prérogative qui protège l'indépendance et l'existence même du pays ». Il reconnaissait par là que le pouvoir exécutif devrait, dans sa sphère d'action, jouir de la plus large autonomie. « Ce que nous demandons, ajoutait-il, c'est que la France reste maîtresse de ses destinées ». On voit combien ces termes se trouvent en harmonie avec l'interprétation, d'après laquelle nous avons vu dans l'article 9 une ressource extrême pour un cas d'exception. Il ne s'agit en effet de rien moins pour la France, d'après M. Laboulaye, que de rester « maîtresse de ses destinées ». Un pareil langage ne peut s'entendre évidemment que d'une guerre proprement dite et serait tout à fait

déplacé, s'il s'agissait de mesures d'importance secondaire. N'hésitons donc pas à dire que l'article 9 ne vise que ce cas unique d'une guerre proprement dite et que, le contrôle particulier qu'il établit en vue de cette hypothèse devant se restreindre à elle seule, le pouvoir exécutif conserve sa pleine liberté d'action pour accomplir, sous la seule garantie de la responsabilité ministérielle, et à condition d'obtenir préalablement du Parlement le vote des ressources nécessaires, tous les actes d'hostilités et de représailles qu'il juge nécessaires pour la sauvegarde et le maintien des droits et intérêts du pays.

Après avoir ainsi répondu à la première des deux questions que nous nous étions posées, il nous reste, pour résoudre la seconde, à nous demander dans quelle mesure les règles relatives à la déclaration de guerre sont applicables aux hostilités qui n'entraînent pas rupture de l'état de paix, ou, en d'autres termes, si ces hostilités doivent être notifiées et à qui.

La réponse à faire à cette question ne saurait être douteuse. Les raisons d'utilité et de bonne justice qui nous ont fait décider que la guerre proprement dite devait toujours être précédée d'une déclaration adressée à l'adversaire se retrouvent ici avec toute leur force, et la doctrine n'est pas moins conforme à cette manière de voir. « Dans notre opinion, dit M. Renault (1), les actes de représailles, pas plus que la guerre proprement dite, ne peuvent avoir lieu sans que l'État contre lequel ils sont dirigés ait été mis en demeure de les empêcher en fournissant la satisfaction qui lui est réclamée. » Tout ce qui a été dit relativement à la déclaration de guerre devra donc, *mu-*

(1) Renault, *Grande Encyclopédie*. V° *Blocus maritime*.

tatis mutandis, être appliqué aux simples hostilités.

Lorsque les hostilités seront dirigées contre des populations qui ne remplissent pas les conditions requises pour constituer un État et qui, notamment, n'ont pas accepté de nouer des relations internationales avec les peuples civilisés, l'obligation de les notifier, quoique persistant en principe, comme fondée sur le droit naturel, ne pourra naturellement, dans l'application, être observée que dans une mesure variable et d'une manière plus ou moins complète, suivant les cas.

Aucune déclaration, au contraire, ne devra intervenir, ni à l'égard des pirates, ni, dans l'hypothèse d'une guerre civile, à l'égard des factions insurrectionnelles (1). Dans le premier cas, il s'agit, en effet, purement et simplement, d'actes de brigandage, dont les auteurs, par le fait même qu'ils les ont commis, se sont placés en dehors de toute protection du droit des gens. « Les pirates et les brigands, dit Bluntschli (2), ne possèdent jamais la qualité de belligérants, même s'il sont organisés militaiment ». Il ne faudrait cependant pas assimiler aux pirates les États qui, sans se livrer eux-mêmes à la piraterie, la tolèrent dans une certaine mesure, soit par faiblesse, soit pour toute autre raison, comme faisaient autrefois les États barbaresques. Quelque coupable que soit la conduite de ces États et quelques mesures de police internationale préventive et répressive qu'elle appelle de la part des autres nations, ils n'en constituent pas moins des États, vivant sous le régime du droit des gens, soumis à ses règles et, par conséquent, fondés à réclamer à

(1) Voir en ce sens Heffter, *op. cit.*, § 120.
(2) Bluntschli, *op. cit.*, § 513.

leur profit l'observation des droits qui en découlent (1). La France ne s'est jamais donné le tort de les méconnaître et son expédition contre la régence d'Alger ne fut entreprise, en 1830, qu'après l'envoi, en 1829, auprès du dey, d'un agent chargé de lui faire connaître les réparations demandées par le gouvernement français pour l'injure faite à son consul, ainsi que les suites que devait entraîner un refus des satisfactions exigées.

En ce qui concerne les guerres civiles, comme elles ne se produisent pas « entre des États égaux, elles ne rentrent pas, dit Bluntschli (2), dans le domaine du droit international ». Il en est ainsi même de celles qui, dans les confédérations d'États, se produisent entre certains de ces États et le gouvernement central. Elles constituent simplement un acte de la vie intérieure de la confédération. Si la qualité de belligérants est reconnue, dans le cas de guerre civile, aux partis en lutte, comme elle le fut, par exemple, lors de la guerre du Sonderbund en Suisse, en 1847, et lors de celle de Sécession, aux États-Unis d'Amérique, de 1861 à 1865, ce fut uniquement par raison d'humanité. Mais il est clair que la guerre civile étant toute de fait et ne pouvant, à aucun degré, être considérée comme un moyen de faire prévaloir le droit, elle ne saurait être précédée, entre les factions adverses, d'une notification préalable, qui se trouverait dépourvue d'objet.

Cette exception apparente ainsi écartée, concluons donc que les simples hostilités devront, comme la guerre proprement dite, être annoncées, en règle générale, par

(1) Voir, en ce sens, Bluntschli, *op. cit.*, § 518, note 2.
(2) Bluntschli, *op. cit.*, § 514.

une déclaration préalable adressée à l'État étranger.

Elles devront, de plus, être notifiées aux États neutres, de manière à permettre à ceux-ci de se conformer aux devoirs de la neutralité.

Enfin ces notifications, nécessaires dans tous les cas, sans exception, ne devront point préjudicier aux notifications particulières exigibles dans certaines hypothèses, et qui devront, si ces hypothèses se réalisent, être effectuées, conformément aux règles du droit international. C'est ainsi, par exemple, que dans le cas de blocus pacifique, à la déclaration de représailles adressée à l'État étranger et aux États neutres, devront se joindre, lorsque le blocus s'effectuera, les notifications spéciales à adresser aux autorités du territoire bloqué et aux navires neutres, qui se dirigeraient vers le port bloqué.

CONCLUSION

En commençant cette étude nous nous sommes demandé s'il existait un droit de la guerre, si, au milieu des conflits sanglants qui déchirent l'humanité, l'idée du juste continue encore à briller au fond des consciences et si, suivant les belles paroles d'un poète philosophe,

..... les nations sont des femmes guidées
Par les étoiles d'or des divines idées
Ou de folles enfants, sans lampes dans la nuit,
Se heurtant et pleurant et que rien ne conduit (1).

Nous avons reconnu qu'une seule et même loi morale, immuable et absolue, règne sur les individus, les familles, les corps de nations, et la société générale des hommes. Obscure encore et confuse à l'origine première des temps historiques, cette loi s'est, au cours des siècles, révélée avec une clarté croissante et imposée avec une autorité toujours de plus en plus ferme et de plus en plus respectée. En proclamant sa célèbre maxime « *Cuique suum* », Rome, la première, donna à l'idée du droit sa formule définitive. « Ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qui vous fût fait à vous-même », « Aimez-vous les uns les autres », dit ensuite l'Évangile, et ainsi à l'idée de la justice vint s'unir, pour l'achever et la couronner, le sentiment sublime et tout divin de la charité chrétienne. Les préceptes obligatoires se complétèrent par les conseils de la perfection. L'humanité avait désormais son idéal de la vie terrestre.

(1) Alfred de Vigny, *Le Mont des Oliviers*.

Les notions morales déposées dans le cœur de l'homme n'ont cessé d'y germer et d'y croître. Même aux siècles sans gloire qui demeurent, pour ainsi dire, à moitié perdus dans la pénombre de l'histoire, l'œuvre du bien n'a jamais été interrompue. Fidélité au devoir, respect du droit, sacrifices inconnus, dévouements ignorés des générations obscures, rien n'a été perdu pour le progrès moral et social de l'humanité. « Tout en ayant eu beaucoup à apprendre, comme un enfant, le moyen âge eut, comme un homme, sa force propre, par laquelle il produisit d'importants éléments pour la sociabilité moderne (1) ».

« Que sous votre règne heureux, écrivait Grégoire-le-Grand à l'Empereur Phocas, la république tout entière vive dans le repos ». On put croire un instant, au XIIIe siècle, que, fraternellement groupés sous l'autorité morale de la Papauté et sous la puissance temporelle de l'Empire, les peuples de l'Europe occidentale, réunis en un seul corps social, ne formeraient plus qu'un seul État, la grande République chrétienne, rêvée par le moyen âge.

L'ardente et inquiète curiosité d'esprit, les troubles de la conscience, les déchirements politiques, religieux et sociaux, qui, au temps de la Renaissance et de la Réforme, préparèrent l'avènement du monde moderne, firent évanouir ce beau rêve, non sans ébranler, en même temps, bien des traditions et bien des croyances. Le droit « de la nature et des gens », comme on disait alors, ne pouvait manquer d'être profondément atteint par cette crise générale de la civilisation européenne, et l'on a pu dire, en parlant des deux ou trois derniers siècles de l'ancien régime, que « jamais la raison d'État n'avait

(1) Littré, *Études sur les Barbares et le moyen âge*. Introd., p. XXVII.

été opposée avec plus d'impudence aux lois les plus élémentaires de l'honneur et de la justice... C'étaient les mœurs de l'époque, et les mœurs de toute l'Europe (1). » La doctrine se mit d'accord avec ces tristes mœurs, et on peut lire dans un ouvrage qui fut, au XVIIIe siècle, le bréviaire des chancelleries (2), qu'« en matière de politique, il faut se détromper des idées spéculatives que le vulgaire se forme sur la justice, l'équité, la modération, la candeur et les autres vertus des nations et de leurs conducteurs. Tout se réduit finalement à la puissance ». « La raison d'État comme principe et fin dernière, l'intrigue pour moyen, la force pour loi, voilà, écrit M. Sorel (3), tout ce qui reste du droit public. Les politiques le déclarent cyniquement. « La force est la suprême loi, disait un diplomate autrichien (4), et l'on est fait pour en avoir encore, lorsqu'on en a déjà beaucoup. » On ne peut y songer sans être effrayé, ajoute M. Sorel, et l'on retrouve cette impression d'effroi chez tous les contemporains qui voient d'un peu haut, qui observent et qui réfléchissent. »

C'est qu'il ne s'agit, en effet, de rien moins que de l'avenir même du monde, de son progrès dans la voie de la civilisation ou de son recul vers la barbarie. On ne peut bénéficier indéfiniment des traditions d'un passé aboli, des fruits d'une culture morale interrompue ; c'est, pour ainsi dire, un capital de vertus acquises, une sorte de réserve que quelques générations suffiront vite à épuiser. L'expérience de l'histoire donne de trop cruels

(1) Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, t. I, p. 26.

(2) Bielfelt, *Institutions politiques*, t. II, ch. IV. *De la puissance des États*, § 30.

(3) Albert Sorel, *op. cit.*, p. 90.

(4) Propos tenu au Congrès de Teschen (1779) et relevé par un agent français. *Affaires étrangères*.

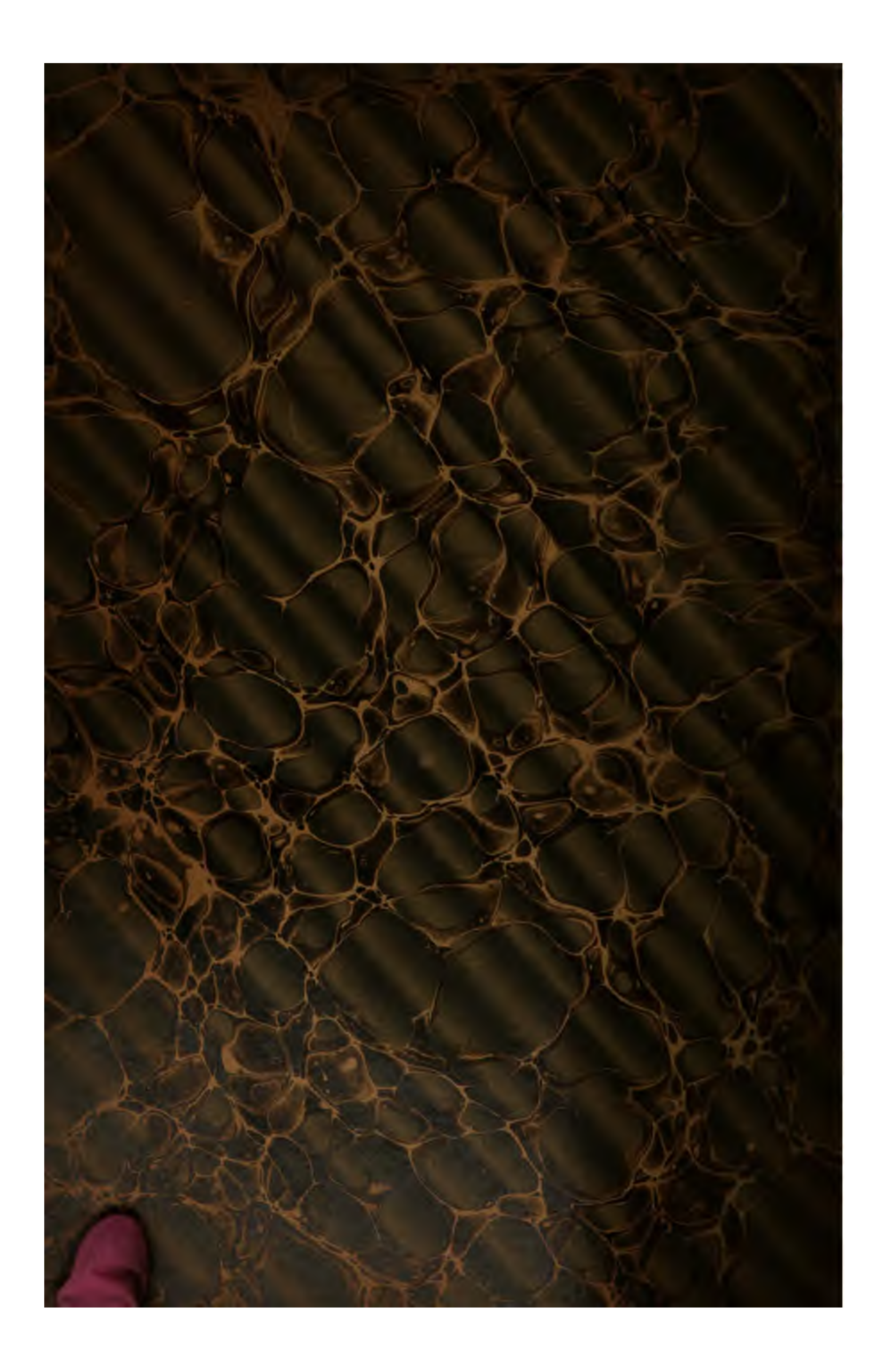
démentis à la prétendue loi de la fatalité du progrès pour qu'on ne se demande pas, avec une profonde inquiétude, comment et à quelle source va se renouveler demain la vigueur morale de l'humanité. « C'est à des formules rebutées que nous devons les restes de notre vertu. Nous vivons d'une ombre, du parfum d'un vase vide : après nous, on vivra de l'ombre d'une ombre. Je crains, par moments, que ce ne soit un peu léger (1) ».

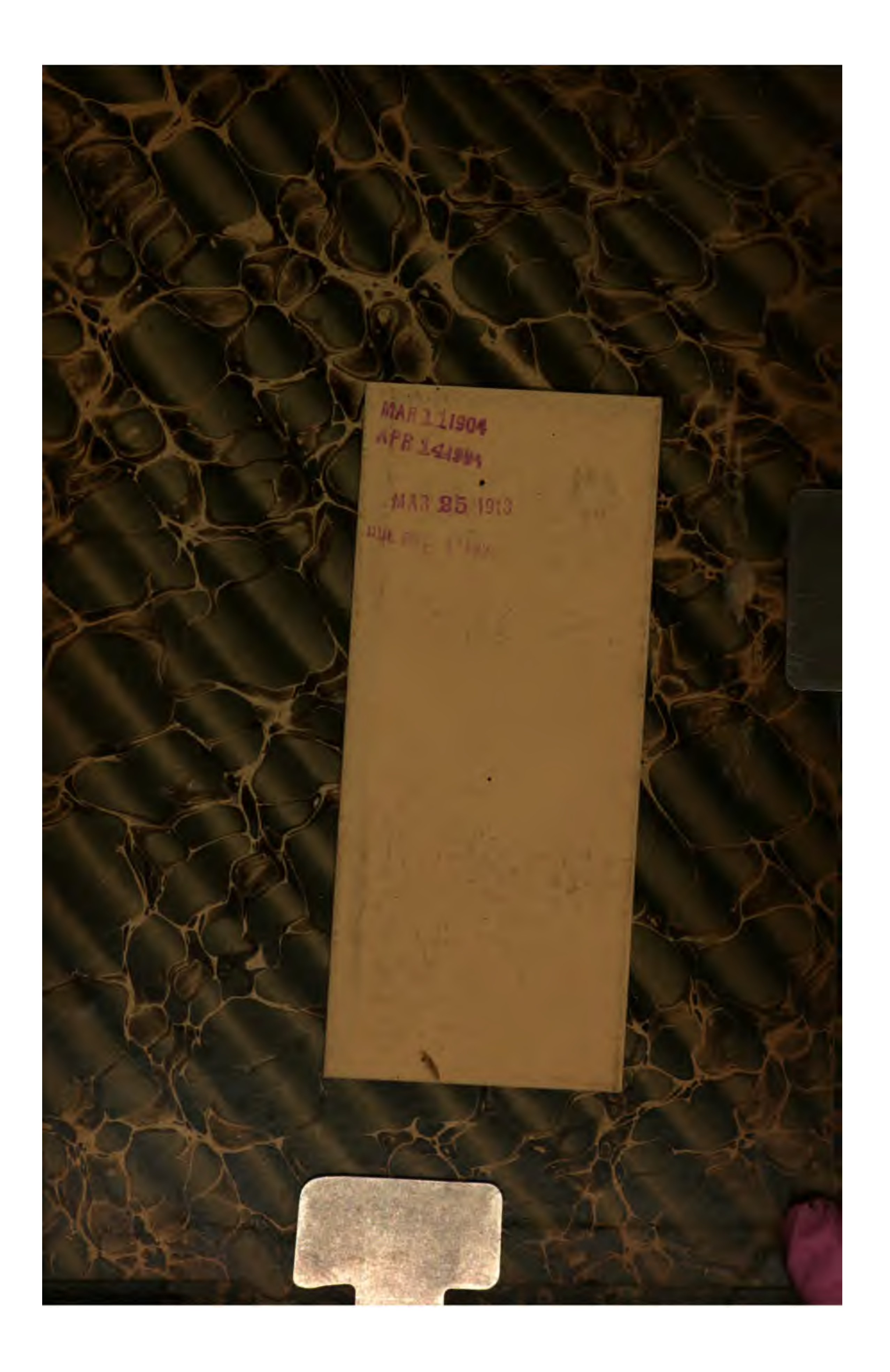
Au sein d'une Europe à moitié bouleversée par le droit du plus fort, et condamnée, pour premier châtiment de ses défaillances morales, à veiller sans cesse en armes sur des frontières hérissées de forteresses, au milieu de son territoire transformé tout entier en un immense camp retranché, l'heure n'est pas, en effet, aux riantes perspectives ni aux beaux rêves d'avenir. La seule consolation qui reste aux nobles cœurs, et aussi la seule espérance, c'est qu'au-dessus d'un horizon si sombre et si bas, si chargé d'orages, ne cessent de luire, au ciel du monde intelligible, ces étoiles d'or des divines idées dont parle le poète. Quelque terrible que doive être la tempête, avec quelque rage que les flots et les vents doivent se déchaîner, ceux qui sauront les chercher du regard, les trouveront toujours à la place que leur assigna le Créateur, brillant fixement de leur éclat tranquille, et rayonnant sur les consciences, pour y faire resplendir, comme autrefois, à leur clarté bienfaisante, la notion de la justice et la sainte idée de la fraternité des hommes et des peuples.

(1) Ernest Renan, Discours prononcé à la séance de l'Académie française du 25 mai 1882.

TABLE DES MATIÈRES

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot, Saint-Dizier. 30, passage Verdeau, Paris.




MAR 11 1904
APR 14 1904
MAR 25 1913


Int 4150.5
La declaration de guerre et ses ef
Widener Library 006850790
3 2044 080 070 931